Étude comparative
de la législation sur le
contrôle des loyers
au Canada entre 1950 et 2000

par
Jean-Claude Thibodeau

Septembre 2001

Québec

Cette étude est publiée par la Société d'habitation du Québec et la Régie du logement.

Elle a été produite sous la responsabilité de Claude-Rodrigue Deschênes, économiste à la Direction de la planification, de l'évaluation et de la recherche de la Société d'habitation du Québec.

Note : *Les idées exprimées dans ce document ne traduisent pas nécessairement la position de la Société d'habitation du Québec ou de la Régie du logement ; elles n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de ce document, s'adresser au **Centre de documentation de la Société d'habitation du Québec**

Succursale de Québec
Société d'habitation du Québec

Tél. : (418) 646-7915

Succursale de Montréal
Société d'habitation du Québec

Tél. : (514) 873-9611

Numéro sans frais : 1 800 463-4315

On peut également télécharger ou commander ce document à l'adresse Internet suivante :

http://www.shq.gouv.qc.ca

Septembre 2001

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 2001
Bibliothèque nationale du Canada, 2001
ISBN 2-550-37554-8
© Gouvernement du Québec

103-01603

Table des matières

Liste des tableaux ... iii

Sommaire ... v

Introduction ... 1
Mandat de l'étude ... 1
Problématique ... 1
A. La problématique du contrôle des loyers (dans son sens général) ... 1
B. La problématique de l'étude ... 2
Méthodologie de l'étude ... 2
A. La législation ... 2
B. Les indicateurs retenus ... 3
C. Les séries chronologiques disponibles et retenues ... 3
D. Le choix des périodes d'analyse ... 4

Première partie - La période des tâtonnements : 1950-1971 ... 5
A. La législation provinciale ... 5
B. La conjoncture socio-économique ... 7
C. Le marché du logement locatif ... 7
D. Le bilan de cette période ... 10

Deuxième partie - La période des grands bouleversements : 1972-1986 ... 13
A. La législation provinciale ... 13
B. La conjoncture socio-économique ... 16
C. Le marché du logement locatif ... 17
D. Le bilan de cette période ... 20

Troisième partie - Technologies, ouverture des frontières et crise de l'État-providence : 1986-2000 ... 21
A. La législation provinciale ... 21
B. La conjoncture socio-économique ... 23
C. Le marché du logement locatif ... 24
D. Le bilan de cette période ... 26

Synthèse et réflexions ... 27

Bibliographie ... 31

Annexe 1 : Historique des lois ... 33
Résumé de l'évolution de la législation en matière de contrôle des loyers : Québec ... 35
Résumé de l'évolution de la législation en matière de contrôle des loyers : Ontario ... 37
Résumé de l'évolution de la législation en matière de contrôle des loyers : Colombie-Britannique ... 40

Annexe 2 : Statistiques de base ... 43

Liste des tableaux

Tableau 1 : Indicateurs du marché du logement locatif au Québec, 1951-1971 8

Tableau 2 : Indicateurs du marché du logement locatif en Ontario, 1951-1971 9

Tableau 3 : Indicateurs du marché du logement locatif en Colombie-Britannique, 1951-1971 9

Tableau 4 : Indicateurs du marché du logement locatif au Québec, 1971-1986 18

Tableau 5 : Indicateurs du marché du logement locatif en Ontario, 1971-1986 18

Tableau 6 : Indicateurs du marché du logement locatif en Colombie-Britannique, 1971-1986 19

Tableau 7 : Indicateurs du marché du logement locatif au Québec, 1986-1996 25

Tableau 8 : Indicateurs du marché du logement locatif en Ontario, 1986-1996 26

Tableau 9 : Indicateurs du marché du logement locatif en Colombie-Britannique, 1986-1996 26

Sommaire

Cette étude compare les lois relatives au contrôle des loyers au Canada entre 1950 et 2000 et elle évalue les répercussions économiques à moyen et à long terme du mode de contrôle des loyers au Québec en parallèle avec les stratégies privilégiées dans les autres provinces canadiennes, en particulier l'Ontario et la Colombie-Britannique. Dans cette perspective, elle examine l'évolution du marché du logement locatif depuis l'après-guerre.

La méthodologie retenue pour analyser la situation repose sur l'évolution d'une batterie d'indicateurs économiques et démographiques : le produit intérieur brut, l'inflation, le taux de chômage, la population et les ménages, les logements locatifs, les loyers et le taux d'effort, etc. La période à l'étude est divisée en trois sous-périodes : 1950-1971, 1972-1986 et 1987-2000. Pour chacune de celles-ci, on passe en revue la législation provinciale prévalant, la conjoncture économique et le marché du logement locatif et on dresse un bilan de la situation.

Entre 1950 et 1971, la croissance économique est importante mais elle comporte de fortes fluctuations dans le temps. On assiste à un transfert du contrôle des loyers, assumé auparavant par le gouvernement fédéral, vers les provinces ; ces dernières endossent timidement cette responsabilité, sauf le Québec qui adopte une position un peu plus active. Sur le front du marché locatif, on assiste à la croissance du stock de logements locatifs influencée par le contrôle des loyers et les forces du marché Au Québec, la position adoptée par l'État amène des hausses de loyers moindres que celles qu'on observe dans les deux autres provinces.

La sous-période suivante, 1972-1986, est marquée par de grands bouleversements économiques ; une inflation forte, associée à un taux de chômage élevé, entraîne un gel fédéral des prix et des salaires. Les provinces emboîtent le pas et raffermissent leurs lois en matière de contrôle des loyers. Le Québec, pour sa part, maintient son approche. Cette dernière fait en sorte que le taux d'effort exigé de la part des locataires devient un peu plus élevé au Québec qu'ailleurs où les contrôles se sont avérés plus draconiens.

La dernière sous-période, 1986-2000, s'inscrit dans une restructuration de l'économie où le rôle de l'État est révisé. Cette nouvelle tendance amène une modification du contrôle des loyers dans les provinces mais le Québec conserve sa ligne de conduite plutôt flexible.

Que se dégage-t-il de ce survol des pratiques concernant le contrôle des loyers au Canada ? On constate que les politiques québécoises ont été plus efficaces que celles des autres provinces, dans la mesure où s'est maintenue une offre de logements locatifs de bonne qualité à prix raisonnable.

En fait, trois caractéristiques des politiques québécoises expliquent une telle performance : la stabilité de la législation dans le temps par son existence et ses principes, la souplesse de celle-ci par la conciliation et la permanence induite par l'inscription de certaines dispositions relatives au logement locatif dans le Code civil du Québec.

En somme, la présence de la législation québécoise du contrôle des loyers assure les droits des locataires tout en offrant aux propriétaires des perspectives de stabilité à moyen et long terme.

Introduction

Mandat de l'étude

Tel que défini au contrat, le mandat de cette étude est de faire une comparaison de la législation sur le contrôle des loyers dans les différentes provinces canadiennes et, en particulier, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, sur une période de cinquante ans. De façon plus précise, il s'agit d'évaluer les retombées de cette législation quant aux objectifs qu'elle poursuit et ses répercussions sur les composantes du marché du logement locatif en tenant compte du contexte socio-économique. Nous terminerons en présentant une vision synthèse de cette période et des principaux points qui en ressortent et nous ferons quelques réflexions.

Problématique

A. La problématique du contrôle des loyers (dans son sens général)

Quels sont les grands postulats à la base d'une intervention des pouvoirs publics en matière de contrôle des loyers ? Pourquoi les gouvernements interviennent-ils en cette matière ?

- On considère que le logement est un bien fondamental essentiel à toute personne.

- On considère, de façon générale, que les locataires sont dans une position de faiblesse face aux propriétaires lorsqu'il doit y avoir négociation. Cette position de faiblesse est due au fait que l'information sur le marché du logement n'est pas facilement disponible, que l'élasticité du revenu des locataires est moins grande que celle du revenu net du propriétaire, que le locataire doit engager des frais importants s'il doit déménager. En termes plus économiques, on considère que le marché du logement ne répond pas aux critères d'un marché de concurrence et qu'à certains égards le propriétaire jouit d'une position dominante sur son locataire.

- On considère, par ailleurs, que le propriétaire est un investisseur comme un autre et qu'à ce titre il a droit à une juste rémunération de ses facteurs. À défaut d'une telle rémunération, le marché de l'immobilier locatif risque de dépérir (en quantité et en qualité).

- Enfin, on considère que le marché du logement locatif, dans le cas d'une juste rémunération des facteurs, ne garantit pas que l'on puisse loger les ménages à plus faible revenu.

Face à ces postulats, les États interviennent de différentes façons, selon les circonstances et les conjonctures :

- on peut interdire aux propriétaires de procéder à l'éviction des locataires pour n'importe quelle raison ;
- on peut geler le loyer ou fixer les hausses de loyer admissibles ou fixer les paramètres qui peuvent être pris en compte dans le calcul de la hausse des loyers ou ne rien faire du tout ;

- on doit déterminer à quel univers de logements locatifs le contrôle s'applique : à tous les logements, aux logements construits avant telle date, aux logements privés seulement, aux logements ayant telles caractéristiques, etc. ;
- l'application du contrôle peut se faire automatiquement sur tous les logements touchés ou encore se faire seulement dans les cas de litige entre les parties ;
- enfin, le contrôle ou certains de ses paramètres peuvent être judiciarisés ou encore être gérés uniquement par des processus administratifs.

B. La problématique de l'étude

Notre étude se veut, selon le mandat, une étude comparative des résultats et des impacts des lois provinciales en matière de contrôle des loyers sur une période de cinquante ans en tenant compte des contextes.

En fait, nous devons essayer de déterminer dans quelle mesure les lois ont atteint leur principal objectif qui était de maintenir le prix des logements locatifs à un niveau acceptable pour le locataire. Comment ont évolué les prix des logements locatifs ? Est-ce que les locataires doivent fournir des efforts de revenu démesurés pour payer le loyer ? Nous devrons essayer de déterminer aussi dans quelle mesure ces lois ont réussi à atteindre cet objectif sans provoquer de perturbations négatives graves sur le marché de l'immobilier locatif. Est-ce que le stock de logements locatifs a stagné ? Est-ce que la souplesse du marché locatif se maintient (taux d'inoccupation) ? Est-ce que les logements sont surpeuplés, est-ce que la qualité des logements s'améliore ou se détériore ?

Finalement, quelles sont les différences d'une province à l'autre entre ces éléments et comment s'expliquent ces différences ?

Méthodologie de l'étude

A. La législation

Le mandat de l'étude indiquait que nous devions analyser et comparer la législation en matière de contrôle des loyers des provinces canadiennes et principalement celles du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Nous avons effectivement concentré nos efforts sur ces trois provinces mais nous avons quand même jeté un regard rapide sur ce qui s'est passé dans les autres provinces. À l'occasion d'analyses et de commentaires sur la situation dans les trois principales provinces, nous ferons des allusions à ce qui se passait dans les autres provinces. Nous avons convenu aussi, avec les responsables de l'étude, que nous ne travaillerions pas avec les documents législatifs de première main, mais plutôt avec des documents qui ont déjà procédé à certaines analyses des politiques dans les provinces[1]. Nous avons dégagé, pour les fins de l'étude, dans des tableaux synthétiques (voir l'annexe 1 : Historique des lois), les principaux paramètres de cette législation.

1. Voir bibliographie.

B. Les indicateurs retenus

Nous avions fourni, lors du rapport d'étape, une batterie d'indicateurs qui nous semblaient les plus pertinents, compte tenu de la problématique de l'étude. Ces indicateurs pouvaient être regroupés en trois ensembles : les indicateurs de contexte socio-économique, les indicateurs de rendement ou d'impact des politiques et les indicateurs explicatifs tirés des mécanismes du marché du logement.

La recherche de ces indicateurs statistiques, pour une période aussi longue, s'est avérée souvent difficile. De plus, un des commentaires que nous avons eus sur le rapport d'étape touchait justement le nombre trop important d'indicateurs. Compte tenu de cette situation, nous avons limité le nombre d'indicateurs à ce qui nous semblait vraiment essentiel pour bien mesurer les résultats et les répercussions des politiques soit :

- Évolution du stock de logements en location
- Évolution des loyers bruts
- Évolution du taux d'inoccupation
- Évolution du taux d'effort (loyer brut / revenu des ménages)
- Évolution du taux de surpeuplement (logements surpeuplés / logements totaux)
- Évolution du nombre de logements nécessitant des travaux majeurs d'entretien.

Et comme variables de contexte :

- Évolution du PIB
- Évolution du taux d'inflation
- Évolution du taux de chômage
- Évolution de la population
- Évolution des ménages privés.

C. Les séries chronologiques disponibles et retenues

La plupart des indicateurs que nous souhaitons utiliser proviennent des informations tirées du recensement canadien. Or, on sait que le recensement principal est effectué tous les dix ans et qu'il est entrecoupé d'un recensement quinquennal. Souvent, cependant, les informations recueillies au recensement décennal ne sont pas demandées au recensement quinquennal. Par ailleurs, sur une période aussi longue, les définitions ont pu changer, certaines informations demandées en 1951 sont disparues des recensements subséquents, d'autres, non demandées auparavant, apparaissent, etc. C'est le cas, entre autres, pour la statistique sur les revenus des ménages locataires. Jusqu'en 1971, la donnée disponible ne concerne que le revenu du chef de ménage et non pas celui du ménage. Nous avons utilisé toutes les informations disponibles pertinentes. Par ailleurs, pour les années 1951 et 1986, devant la difficulté de repérer dans les documents de recensement publiés les données dont nous avions besoin, nous avons demandé l'aide des statisticiens de la Bibliothèque de Statistique Canada qui nous ont préparé des compilations spéciales.

Toutefois, nos séries chronologiques ne sont pas annuelles. Elles sont par période quinquennale sauf pour les grands indicateurs de l'évolution de l'économie canadienne qui, eux, sont sur une base annuelle. Nous ne croyons pas que cette situation soit préjudiciable à la qualité des analyses que nous ferons et à la validité de nos conclusions. En effet, l'étude comparative de l'évolution de la législation en matière de contrôle des

loyers sur une période aussi longue ne passe pas par des analyses conjoncturelles de court terme. Nous allons plutôt regarder la résultante aux cinq ans et aux dix ans de l'application de ces lois sur la position relative d'une province à l'autre de nos indicateurs de rendement et d'impact. Dans une telle perspective, il devient plus important de bien s'assurer que, pour une même année de recensement, les données sont bien comparables d'une province à l'autre. Par ailleurs, nous serons en mesure de bien caractériser la période du point de vue de l'évolution annuelle des indicateurs économiques.

D. Le choix des périodes d'analyse

L'évolution de l'économie canadienne durant ces cinquante années a créé des situations qui ont amené la plupart des provinces à réagir à peu près simultanément en matière de contrôle des loyers.

La première de ces dates est évidemment le début des années 1950, au moment où le gouvernement fédéral qui, durant la Deuxième Guerre mondiale, avait pris le contrôle sur l'évolution des prix (gel des loyers) et des salaires et sur la gestion des stocks de biens, se retire en 1951 de ces dossiers. Les provinces sont obligées de décider rapidement de leur propre politique en matière de contrôle des loyers.

La deuxième de ces dates est encore déterminée par une action du gouvernement fédéral. Celui-ci, après le premier choc pétrolier, se voit obligé d'intervenir, en 1975, avec une politique draconienne de gel des prix et des salaires afin d'endiguer ce qui apparaissait comme un raz-de-marée inflationniste.

La troisième date est liée à la crise économique du début des années 1980, dont les effets économiques directs se sont propagés tard dans les années 1980 et même jusqu'à tout récemment ; stagnation de l'économie alimentant un taux de chômage endémique, doublée d'un taux d'inflation record. Cette situation se traduit par la prise de conscience de la vétusté de notre structure économique et de l'imminence de la pénétration des nouvelles technologies, de l'importance paralysante des déficits gouvernementaux et de la fin de l'État-providence.

Partant de ces événements marquants, nous avons divisé les cinquante années en trois grandes périodes : de 1950 à 1971, de 1972 à 1986, de 1987 à 2000.

Première partie - La période des tâtonnements : 1950-1971

A. La législation provinciale

Durant la période de guerre, le gouvernement fédéral a dû décréter des mesures spéciales (comme effort de guerre) en matière de rationnement de certains produits et de contrôle des prix et des salaires. En ce qui concerne le logement, il avait décrété, dès 1940, un gel des loyers au niveau de 1940, pour tous les logements des quinze plus grandes villes du pays. En 1941, il étend cette loi aux logements de toutes les villes du pays.

Après la guerre, dès 1946-1947, il procède progressivement à un relâchement de cette loi. Il permet d'abord une augmentation de 10 % pour un bail de deux ans et les nouveaux logements mis sur le marché ne sont pas soumis aux contrôles. En 1948, il accorde des hausses de 10 % à tous les logements construits avant 1944. En 1949, il accepte les hausses négociées par un nouveau locataire et accepte une hausse de 5 % des logements construits avant 1948. Pour tous les autres logements, il permet des hausses de 10 % pour les logements non chauffés et de 15 % pour les logements chauffés.

En 1951, le gouvernement fédéral se retire de ce domaine et le remet aux provinces. Presque toutes les provinces décident, à ce moment-là, de maintenir, de façon transitoire il est vrai, les dispositions du fédéral. De 1951 à 1954, chacune d'elles légifère pour se donner une politique permanente en matière de contrôle des loyers.

Une des constantes, qu'on remarque presque partout, est que les provinces décentralisent immédiatement ces nouveaux pouvoirs. Elles laissent le soin aux municipalités de se prévaloir ou non de la loi. Regardons d'un peu plus près ce qui se passe dans chacune des provinces.

En Ontario, on maintient temporairement les dispositions de la loi fédérale jusqu'en 1953, année où l'on transfert la responsabilité aux municipalités. Celles-ci peuvent adopter, amender ou même annuler les dispositions de la loi. En 1954, l'Ontario abroge toutes les dispositions concernant le contrôle des loyers. Il semble, de toute façon, que durant ces deux années aucune des municipalités n'ait appliqué l'une ou l'autre des dispositions de la loi. À partir de cette date et jusqu'en 1975, il semble que l'Ontario n'ait légiféré d'aucune façon en matière de contrôle des loyers.

En Colombie-Britannique, les dispositions de la loi fédérale sont maintenues jusqu'en 1954. Cependant, durant cette période, on modifie la loi de telle sorte que, lorsqu'un locataire quitte son logement, ce dernier ne fait plus l'objet de contrôle. Par contre, on surveille les évictions non justifiées et, dans un tel cas, le propriétaire ne peut bénéficier du décontrôle. En 1954, cette loi est abrogée. Elle est remplacée par une nouvelle loi, le Landlord and Tenant Act. Cette loi donne droit aux villes, comme en Ontario, de maintenir, d'amender ou de révoquer les dispositions sur la réglementation de logements. La nouvelle loi permet aux villes de se doter d'une administration pour surveiller les aspects de la location des logements locatifs incluant la possibilité de fixer le loyer lorsque les parties ne réussissent pas à s'entendre. Les documents consultés laissent entendre que, jusqu'en 1975, deux villes seulement se sont prévalu de cette loi. Il s'agit de deux villes du Grand Vancouver, soit Vancouver elle-même et la ville de Surrey dans la banlieue.

Au Québec, on adopte, dès 1951, une loi sur la réglementation de la relation propriétaire locataire. Cette nouvelle loi est adoptée pour deux ans. Cependant, dès l'automne 1951, elle est modifiée et devient la Loi pour favoriser la conciliation entre propriétaires et locataires. Comme son nom l'indique, le gouvernement se propose d'intervenir uniquement dans les cas où, au renouvellement du bail, les parties ne réussissent pas à s'entendre sur la valeur du loyer demandé par le propriétaire et qu'une des parties porte plainte. De plus, seules les municipalités qui ont le statut de cités et villes peuvent se prévaloir de cette loi et **elles n'y sont pas obligées**. Pour les municipalités participantes, un administrateur de la loi est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil. Cet administrateur a comme principal outil, pour fixer les loyers dans les cas litigieux, les balises déterminées par la Commission des loyers au niveau provincial. La loi ne vise que les logements construits avant 1951 dont le loyer est inférieur à 100 $ (125 $ pour Montréal). Enfin, cette loi doit être approuvée chaque année par l'Assemblé nationale.

En 1962, la loi est amendée pour s'appliquer aux logements construits avant 1962 et dont le loyer est inférieur à 125 $. En 1965, à l'approche de l'Exposition universelle, la loi est de nouveau amendée pour s'appliquer maintenant à tous les logements construits avant 1965 et dont le loyer est inférieur à un certain montant déterminé localement (il faut se rappeler que la loi ne s'applique que dans les municipalités consentantes). Concernant cette particularité, il faut dire que l'amendement de 1965 oblige les municipalités de la région de Montréal à appliquer la loi. Les documents consultés laissent entendre que, jusqu'en 1973, année de profonds changements dans la loi, soixante-dix municipalités avaient adhéré à la loi.

Dans les Maritimes, en 1951, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse légifèrent à peu près dans le même sens. Elles donnent à leurs conseils municipaux le pouvoir de réglementer les hausses de loyer. Il semble que, jusqu'en 1975, aucune municipalité du Nouveau-Brunswick ne se soit prévalu de ce pouvoir. En Nouvelle-Écosse, seules Halifax, Yarmouth et Sydney s'en sont prévalu mais semble-t-il avec peu de succès. Nous n'avons pas d'indications d'application pour l'Île-du-Prince-Édouard.

Dans les Prairies, le Manitoba se donne une nouvelle loi en 1951, mais, en 1953, le contrôle des loyers ne s'applique plus qu'aux logements partagés. Au début des années 1960, toutes formes de contrôle avaient disparu. En Alberta, on remplace rapidement la loi fédérale ; on crée un « Rental Control Board ». Celui-ci agit comme intermédiaire entre le propriétaire et le locataire pour fixer le loyer dans les cas de litige. Cette loi disparaît en 1955. Il faudra attendre le début des années 1970 pour voir une nouvelle loi en cette matière. En Saskatchewan, on crée, en 1950, le « Provincial Mediation Board ». La loi spécifie que les loyers de tous les logements loués en 1950 sont gelés à ce niveau et que seul le Bureau peut décider de les augmenter. Il semble qu'en 1970 ce Bureau n'avait plus le pouvoir de contrôle des loyers.

En somme, de 1950 à 1970, on peut dire que, des trois provinces qui nous intéressent le plus, seul le Québec a maintenu de façon assez active sa loi sur la conciliation en cas de litige, donc une certaine pression constante sur les hausses de loyers. L'Ontario abroge sa loi dès 1954 pour ne légiférer à nouveau qu'en 1975. La Colombie-Britannique, pour sa part, a, pendant toute cette période, une loi quasi inopérante dans la mesure où seulement deux villes de la province l'ont appliquée. Pour plus de détails, voir l'annexe 1 : Historique des lois.

B. La conjoncture socio-économique

Le début des années 1950 est marqué par une croissance économique importante au Canada. En dépit d'une hausse considérable des prix par ailleurs très fluctuante, le PIB connaît une croissance réelle de plus de 5 % par an jusqu' en 1956-1957. Le taux de chômage se situe autour de 3,5 %. Durant cette période, la population canadienne croît à un rythme de 2,6 % par an (voir, dans l'annexe 2 . Statistiques de base, le tableau I et les graphiques 1, 2, 3 et 4).

Par contre, à partir de 1957 et jusqu'en 1963, le taux de croissance réel du PIB tombe autour de 2 % par an avec un taux d'inflation entre 1 % et 1,5 % et un taux de chômage qui grimpe jusqu'à 7 %. Il s'agit là d'une crise économique importante. Durant cette seconde phase, le taux de croissance de la population canadienne descend en dessous de 2 %.

Enfin, de 1964 jusqu'en 1971, le taux de croissance réel du PIB se maintient autour de 5 % par an avec un taux d'inflation autour de 3 % et un taux de chômage autour de 5 %. Le taux de croissance de la population canadienne continue de baisser ; il est à ce moment de 1,5 %.

Donc, cette période se décompose très clairement en trois sous-périodes bien démarquées : une phase de croissance de 6 ou 7 ans, suivie par une phase de forte récession de 6 ans, puis une phase où l'économie canadienne semble avoir atteint un rythme de croisière intéressant. Par ailleurs, on dénote, durant toute cette période, une diminution constante du taux de croissance de la population canadienne

C. Le marché du logement locatif

L'indice qui nous intéresse, au premier chef, est l'évolution du prix des logements locatifs dans nos trois provinces principales. Il faut dire qu'au sortir du contrôle des loyers par le fédéral ce prix était à peu de chose près de niveau comparable dans tout le Canada.

En 1951, d'après le recensement, le loyer moyen mensuel au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique était autour de 35 $. Par contre, comme on peut le voir dans les tableaux 1, 2 et 3, d'une sous-période à l'autre, le taux de croissance annuel du loyer mensuel moyen varie passablement. Mais ce taux est moindre au Québec, sauf pour la période 1961-1966 où il est légèrement plus élevé. Pour l'ensemble de la période 1951-1971, le loyer mensuel moyen s'est accru, en moyenne, annuellement de 5,0 % au Québec alors qu'il a augmenté de 6,7 % en Ontario et de 6,4 % en Colombie-Britannique.

La situation semble donc plus favorable aux locataires québécois durant cette période. Cependant, on sait très bien que tel ne serait pas nécessairement le cas si les revenus des ménages locataires avaient évolué plus rapidement dans les deux autres provinces. C'est le taux d'effort des locataires qui peut nous donner la réponse. En 1951, les ménages locataires québécois consacraient 17,1 % de leurs revenus au paiement de leur loyer. En Ontario, le taux d'effort était de 15,9 % et, en Colombie-Britannique, ce pourcentage était de 16,9 %. À ce moment, les locataires québécois étaient quelque peu défavorisés par rapport aux locataires des deux autres provinces. En 1961, le taux d'effort québécois avait augmenté à 22,0 % alors qu'il avait augmenté en Ontario à 26,3 % et en Colombie-Britannique à 20,3 %. En 1971, le taux d'effort québécois était descendu à 17,7 % alors qu'il était à 22,3 % en Ontario et à 21,8 % en Colombie-Britannique. On voit donc, par ces résultats, que l'évolution du prix des logements locatifs a été légèrement

plus favorable aux locataires québécois qu'à ceux des deux autres provinces tant en termes de croissance qu'en termes de taux d'effort.

Qu'en est-il des autres indicateurs du marché du logement locatif ?

Entre 1951 et 1971, le stock de logements locatifs au Québec a augmenté de 90,8 %, passant de 441 800 à 843 100 unités, soit un taux de croissance annuel moyen de 3,3 %. En Ontario, durant la même période, le nombre d'unités de logements locatifs a augmenté de 129,1 % et, en Colombie-Britannique, de 138,6 %, pour des taux de croissance annuels moyens respectifs de 4,2 % et de 4,4 %. Ces pourcentages pourraient donner l'impression que le marché du logement locatif a été plus actif dans les deux autres provinces qu'au Québec et, bien entendu, que cela pourrait être dû à notre législation en matière de contrôle des loyers locatifs. Cette politique aurait eu un effet défavorable sur les intentions des investisseurs, donc sur la croissance du stock de logements locatifs. En fait, on peut démontrer que l'évolution du stock de logements locatifs a simplement suivi le rythme de croissance de la population tant au Québec qu'en Ontario alors que ce n'est pas tout à fait le cas en Colombie-Britannique. En effet, l'écart en pourcentage entre les taux de croissance du stock de logements locatifs de l'Ontario et du Québec et l'écart entre les taux de croissance de leur population sont du même ordre. L'écart entre les taux de croissance de la population du Québec et de l'Ontario entre 1951 et 1971 est de 30,5 % alors que l'écart dans l'évolution du stock de logements est de 27,3 %. En ce qui concerne la comparaison avec la Colombie-Britannique, elle lui est plus défavorable. L'écart entre les taux de croissance de la population du Québec et celle de la Colombie-Britannique est de 59,5 % alors que l'écart entre l'évolution des stocks de logements n'est que de 33,3 %. Par conséquent, on peut dire que le marché du logement locatif au Québec, durant cette période, a réussi autant qu'en Ontario à satisfaire à la nouvelle demande potentielle et un peu mieux qu'en Colombie-Britannique.

Tableau 1 : Indicateurs du marché du logement locatif au Québec, 1951-1971

Années	Stock de logements* (%)	Loyer* (%)	Taux d'effort (%)	Taux de surpeuplement (%)	Taux d'inoccupation %	Besoin de travaux importants (%)
1951			17,1			
1951-1961	3,2	7,5				
1961			22,0			4,3
1961-1966	3,5	2,1				
1966					4,5	
1966-1971	3,1	2,8				
1971			17,7	24	7,2	
1951-1971	3,3	5,0				

*Taux de croissance annuel.

Sources : Statistique Canada, Recensement du Canada 1951-1971 (l'année 1951 a nécessité une compilation spéciale) ; SCHL, *Les statistiques du logement 1961-1971.*

Tableau 2 : Indicateurs du marché du logement locatif en Ontario, 1951-1971

Années	Stock de logements* (%)	Loyer* (%)	Taux d'effort (%)	Taux de surpeuplement (%)	Taux d'inoccupation %	Besoin de travaux importants (%)
1951			15,9			
1951-1961	3,0	9,5				
1961			26,3			6,9
1961-1966	5,0	1,3				
1966					1,0	
1966-1971	6,0	6,8				
1971			22,3	18	3,0	
1951-1971	4,2	6,7				

*Taux de croissance annuel.

Sources : Statistique Canada, Recensement du Canada 1951-1971 (l'année 1951 a nécessité une compilation spéciale) ; SCHL, *Les statistiques du logement 1961-1971.*

Tableau 3 : Indicateurs du marché du logement locatif en Colombie-Britannique, 1951-1971

Années	Stock de logements* (%)	Loyer* (%)	Taux d'effort (%)	Taux de surpeuplement (%)	Taux d'inoccupation %	Besoin de travaux importants (%)
1951			16,9			
1951-1961	2,7	8,3				
1961			20,3			8,4
1961-1966	6,6	1,7				
1966					1,5	
1966-1971	5,9	7,1				
1971			21,8	18	4,1	
1951-1971	4,4	6,4				

*Taux de croissance annuel.

Sources : Statistique Canada, Recensement du Canada 1951-1971 (l'année 1951 a nécessité une compilation spéciale) ; SCHL, *Les statistiques du logement 1961-1971.*

Une autre explication peut être apportée aussi concernant le différentiel de croissance du stock de logements locatifs. Elle réside dans l'évolution respective du ratio ménages locataires / ménages totaux. Si on compare la croissance des ménages, durant cette période, dans les trois provinces, on se rend compte que la croissance fut à peu près la même en Ontario et au Québec, soit un taux de croissance annuel de 3,2 % alors qu'elle fut un peu plus importante en Colombie-Britannique à 3,5 %. Mais ce qui est intéressant dans cette croissance et qui rejoint le lien que nous avons fait avec la croissance de la

population, c'est de comparer les trois provinces en fonction du nombre d'« équivalents[1] nouveaux ménages » qui, durant cette période, sont devenus locataires. Au Québec, en 1951, 51,5 % des ménages étaient locataires. Or, entre 1951 et 1971, la proportion d'équivalents nouveaux ménages qui devient locataire est de 54,8 %. Le Québec maintient donc, et même augmente quelque peu, durant cette période, son ratio historique. En Ontario et en Colombie-Britannique, en 1951, la proportion de ménages locataires était de 30,5 %. Or, entre 1951 et 1971, le nombre d'équivalents nouveaux ménages, qui devient locataire en Ontario, est de 44,5 % et de 43,2 % en Colombie-Britannique. Il s'agit là d'une nette progression par rapport à leur ratio historique. Cette différence marquée entre le ratio de la période et celui de la situation traditionnelle explique vraisemblablement l'emballement dans la croissance du stock de logements locatifs dans ces deux provinces.

En d'autres termes, même si la croissance du stock de logements locatifs au Québec est moindre que celle des deux autres provinces, elle semble tout à fait compatible avec la demande, que ce soit en termes de croissance de la population ou encore de l'évolution du ratio « ménages locataires / ménages totaux ».

D'ailleurs, les taux d'inoccupation confirment que le marché du logement locatif au Québec est moins serré et donne un meilleur choix aux locataires. Malheureusement, les données relatives à ces taux n'étaient pas disponibles pour toute la période mais uniquement à partir de 1966. En 1966, les taux d'inoccupation étaient respectivement de 4,5 % au Québec, de 1,0 % en Ontario et de 1,5 % en Colombie-Britannique. En 1971, les taux s'étaient accrus partout et de façon encore plus marquée au Québec, atteignant 7,2 % comparativement à 3,0 % en Ontario et à 4,1 % en Colombie-Britannique.

Enfin, nous n'avons pas beaucoup d'informations sur la qualité du stock de logements locatifs et de son évolution durant cette période. Nous possédons une seule donnée, soit l'appréciation des locataires sur l'importance des travaux qui devraient être réalisés pour rendre leur logement acceptable. Il s'agit là d'une donnée très subjective mais c'est la seule que nous possédons sur cette question[2]. Elle donne une idée de la satisfaction du locataire sur son logement, donc, d'une certaine façon, son appréciation de la qualité de son logement. En 1961, 4,3 % des locataires québécois ont répondu que leur logement nécessitait des travaux importants de réparation pour le rendre acceptable, alors que ce pourcentage est de 6,9 % en Ontario et de 8,4 % en Colombie-Britannique.

D. Le bilan de cette période

Sur le plan socio-économique, c'est une période qui s'amorce dans la croissance avec un taux d'inflation passablement élevé mais très fluctuant. La période de guerre, avec ses rationnements de toutes sortes, avait vu la construction résidentielle réduite[3] de beaucoup. Avec le retour des militaires, une forte croissance des ménages et une croissance économique soutenue, on craignait une pénurie de logements. Le retrait du fédéral de ce domaine, dans ce contexte, explique vraisemblablement l'empressement des provinces à légiférer en matière de contrôle des loyers. Cependant, dès 1953, la croissance économique

1. Nous employons le terme « équivalents nouveaux ménages », car nous ne pouvons pas prétendre que tous les nouveaux locataires sont issus exclusivement des nouveaux ménages. Il n'y a pas ici pairage de données.

2. Cette donnée fut utilisée par F. Dansereau dans son étude sur les indicateurs de la qualité du logement.

3. Voir dans Keating, D.W., M.B. Teitz et A. Skaburskis, « Rent Control... », pages 3 à 6.

revient à des niveaux plus normaux. Ainsi, en dépit de la promulgation de ces lois, les autres provinces, en particulier l'Ontario et la Colombie-Britannique, ne sentent plus vraiment le besoin de protéger leurs locataires contre des hausses abusives de loyers. Dans ces provinces, les villes qui ont obtenu le pouvoir d'établir les contrôles, ne se prévalent pas de ces nouvelles dispositions. L'Ontario abroge sa loi en 1954 et la Colombie-Britannique a une loi qui, pendant toute cette période, n'est appliquée que par deux villes. Seul le Québec semble avoir une législation en matière de contrôle des loyers qui soit un peu active durant cette période. Et qui plus est, elle est la seule province à renforcer cette loi durant la période (la mise en chantier de l'Exposition universelle aidant).

En d'autres termes, nous avons l'impression, en comparant durant cette période le Québec à l'Ontario et à la Colombie-Britannique, d'analyser une situation limitée par des contrôles (conciliation entre les parties en litige, fixation du loyer) à des situations dominées à peu près exclusivement par les forces du marché.

L'analyse des principaux paramètres du marché du logement locatif, durant cette période, montre d'ailleurs l'effet positif des contrôles au Québec puisque la hausse des loyers au Québec et l'effort monétaire demandé au locataire sont plus faibles qu'en Ontario et en Colombie-Britannique. Par ailleurs, les effets négatifs des contrôles, postulés par certains économistes, ne se sont pas fait sentir, dans la mesure où le taux de croissance du stock de logements locatifs est proportionnellement aussi important au Québec qu'en Ontario et même plus important qu'en Colombie-Britannique. Un autre indice, qui va dans le même sens, est le taux d'inoccupation qui est nettement plus élevé au Québec que dans les deux autres provinces. Enfin, du côté du maintien de la qualité du stock de logements, la donnée de 1961 montre une situation plus favorable au Québec que dans les deux autres provinces.

En d'autres termes, la forme de contrôle souple que nous avons adoptée au Québec durant cette période a permis de protéger les locataires de hausses abusives de loyers sans pour autant engendrer les effets négatifs postulés : un ralentissement de la construction de logements locatifs comme effet d'un rendement moindre sur les investissements, un faible taux d'inoccupation comme résultante de ce ralentissement et une diminution de la qualité du logement faute d'investissements convenables d'entretien.

Deuxième partie - La période des grands bouleversements : 1972-1986

A. La législation provinciale

Il faut se rappeler que le premier choc pétrolier a provoqué très rapidement une hausse considérable du taux d'inflation. En 1973, il passe de 4,8 % à plus de 7 %. Par ailleurs, le taux de chômage ne cesse d'augmenter. Il s'agit là d'un contexte particulièrement propice à une intervention de l'État en matière de contrôle des loyers. Nous reviendrons plus loin sur ce contexte et son évolution. Mais cette situation fait que plusieurs provinces en 1972,1973 et 1974 se préoccupent de la question du contrôle des loyers. Le Québec, à ce moment, est en pleine révision de sa loi. En 1975, le gouvernement fédéral promulgue une loi de contrôle des prix et des salaires et demande aux provinces d'intervenir en matière de contrôle des loyers. Toutes les provinces répondent à cette demande.

En Ontario, on passe une nouvelle loi, le Residential Premises Rent Review Act. Elle s'applique à tous les logements construits avant 1976 (elle exclut les logements coopératifs et les logements de l'État). Elle fixe un taux annuel d'augmentation des loyers de 8 % pour la période 1975-1978. Le propriétaire pouvait toujours demander une hausse plus importante qui devait refléter les hausses réelles des frais d'entretien et des frais de financement. La nouvelle loi est administrée au niveau provincial. C'est le Rent Review Officer et le Rent Review Board qui devaient étudier les demandes de hausses supplémentaires déposées par les propriétaires et les plaintes des locataires.

En 1979, on passe une nouvelle loi, le Residential Tenancies Act. Cette loi s'applique à tous les logements construits ou utilisés comme logements locatifs avant 1976 et dont le loyer mensuel est inférieur à 750 $. Elle continue à exclure les logements de l'État et les logements coopératifs. Elle abolit le Rent Review Board et crée une nouvelle instance, la Residential Tenancy Commission, pour administrer la loi. Elle fixe le taux d'accroissement des loyers à 6 %. La Commission peut autoriser des hausses supplémentaires pour tenir compte des frais d'exploitation, des frais de financement, des dépenses en capital, des pertes financières mais elle peut aussi autoriser des hausses inférieures à 6 % pour tenir compte de la détérioration de la qualité du logement due à un mauvais entretien des lieux.

En 1982, elle adopte une nouvelle loi, le Residential Complexes Financing Cost Restraint Act. Cette loi visait à un meilleur étalement des coûts supplémentaires de financement lors de l'achat d'une maison à logements locatifs déjà existante. Auparavant, le nouveau propriétaire pouvait refiler immédiatement aux locataires en place la totalité des frais supplémentaires de financement. Ceci pouvait engendrer des hausses vertigineuses en période de taux d'intérêt élevés. La nouvelle loi n'autorise qu'une augmentation maximale de 5 % par année, à ce titre, et pour une période de 5 ans. Le terme maximal se réfère au fait que, lorsque le propriétaire déposait sa demande, la Commission effectuait ses propres calculs de la hausse autorisée ; si ces calculs indiquaient un pourcentage inférieur à 5 %, le propriétaire devait appliquer ce taux calculé. Par ailleurs, si le taux calculé par la Commission était supérieur à 5 %, le propriétaire ne pouvait appliquer que le taux de 5 %.

En Colombie-Britannique, dès la décision du fédéral de geler les prix et les salaires, on édicte une nouvelle loi qui se veut intérimaire, le Residential Premises Interim Rent Stabilization Act. Cette loi abolit les bureaux municipaux créés par la loi précédente, donc centralise les pouvoirs en matière de contrôle des loyers. Elle touche tous les logements locatifs et n'autorise qu'une augmentation de 8 %. Elle autorise les

municipalités à contrôler les conversions en copropriété, un des principaux moyens de contourner la nouvelle loi. Mais, dès octobre 1974, cette loi est abolie et est remplacée par une nouvelle loi permanente, le Landlord and Tenant Act. Cette loi donne beaucoup plus de pouvoirs aux locataires. Le propriétaire ne peut plus procéder à l'éviction pour non-paiement de loyer, les raisons d'éviction légales sont mentionnées dans la loi. Le locataire peut contester toute hausse de loyer si le propriétaire ne fournit pas tous les services prévus au bail. À la fin d'un bail, le propriétaire doit remettre rapidement son logement en location. Cette nouvelle loi crée un chargé de pouvoirs, le Rentalman, pour surveiller l'application de la loi en matière de demande de dépôt de garantie, de causes d'éviction. Elle crée aussi la Rent Review Commission chargée principalement du contrôle des loyers. Cette dernière crée un groupe de travail sur la meilleure façon de fixer un niveau de loyer qui soit équitable. À la suite du rapport Cragg, le taux d'augmentation est fixé à 10,6 % pour 1975. Il y a plusieurs exceptions à la loi : les nouveaux logements (exemptés pour 5 ans), les logements de plus de 500 $, les logements dont le bail est de plus de cinq ans, les duplex dont l'un des logements est occupé par le propriétaire, les logements propriétés du gouvernement, les logements dans lesquels, en cours de bail, le nombre de personnes y résidant de façon permanente augmente par rapport au nombre au moment de la signature du bail. De plus, lorsque des travaux importants de rénovation sont effectués, le propriétaire peut exiger une augmentation égale à 12 % du coût des travaux, en plus du 10,6 %. De 1975 à 1983, les amendements vont se succéder pour élargir les exemptions à des niveaux de loyers de plus en plus bas : à 500 $, à 400 $ et à 300 $. Par ailleurs, le taux maximal fut ramené à 7 % en 1977, puis reporté à 10 % de 1980 jusqu'en 1982. En 1983, les contrôles sont abolis.

Au Québec, durant cette période, on passe une loi intérimaire, en 1973, pour contrer les hausses abusives de loyers. Elle couvre tous les logements locatifs. La loi prévoit des réductions de loyers dans les cas de mauvais entretien du logement. Le locataire est par cette loi « protégé dans les lieux ». Le propriétaire ne peut procéder à l'éviction que pour des motifs prévus dans la loi. La Commission des loyers se voit dotée d'un service technique chargé de faire des études sur le contrôle des loyers. De plus, la Loi de conciliation est reportée. Elle couvre cette fois tous les logements locatifs.

En 1975, la loi est amendée pour soustraire les logements de moins de cinq ans à la loi. En outre, un amendement permet maintenant de tenir compte des hausses de taxes et d'assurances et de prendre en compte l'amélioration des services fournis par le propriétaire dans le calcul des hausses de loyers. Les ajustements au loyer ne peuvent intervenir qu'après douze mois d'un premier bail et, par la suite, pour des périodes de douze mois. Le locataire peut contester la hausse et la Commission des loyers a tous les pouvoirs pour trancher les litiges. En 1977, la loi est rendue permanente.

En 1979, une partie de cette loi et certains articles de la Loi de Conciliation (reprise de possession, éviction, maintien dans les lieux, contrôle de loyers) sont intégrés au Code civil du Québec. Et la Régie du logement est créée comme tribunal. Les autres dispositions de la loi ne sont pas modifiées. La Régie établit chaque année l'éventail des taux d'ajustement applicables à chacun des éléments entrant dans le calcul du loyer. La Régie entend les plaintes qui doivent maintenant être logées par les propriétaires ; elle procède au cas par cas.

Dans les Maritimes, toutes les provinces légifèrent en matière de contrôle des loyers en 1975. À l'Île-du-Prince-Édouard, la loi s'applique à tous les logements à l'exception des logements publics. On décrète un gel des loyers jusqu'en janvier 1976. Chaque année, le Bureau de contrôle des loyers (The Office of Rentalman) détermine le pourcentage d'augmentation jugé acceptable. Les locataires peuvent contester cette augmentation et forcer le propriétaire à justifier auprès du Bureau la hausse demandée. Les

propriétaires peuvent demander, en la justifiant, une hausse plus importante que celle qui est décrétée. Cette loi fut remplacée en 1988.

En Nouvelle-Écosse, la loi passée en 1975 s'applique à presque tous les logements à l'exception des maisons de chambres, des maisons d'étudiants et des nouveaux logements. Cette loi crée la Rent Review Commission et un Residential Tenancies Officer. Chaque année, comme à l'Île-du-Prince-Édouard, la Commission détermine le pourcentage d'augmentation jugé acceptable. Mais les locataires peuvent contester cette augmentation et forcer le propriétaire à justifier cette augmentation. Le propriétaire peut, de son côté, demander une hausse supérieure à celle qui est proposée par la Commission. Les contestations sont d'abord acheminées au Residential Tenancies Officer. Ses décisions peuvent être portées en appel devant la Commission. Cette loi fut rendue inopérante en 1989 sans pour autant être abrogée.

Au Nouveau-Brunswick, la loi de 1975 (Residential Rent Review Act) ne s'appliquait pas aux logements propriétés de l'État, ni aux logements nouveaux. La loi autorisait une augmentation par période de douze mois. Le taux d'augmentation maximal autorisé en 1975 était de 5 % plus les taxes foncières. Le propriétaire pouvait demander, en la justifiant, une hausse supérieure à l'augmentation décrétée. Le locataire ne pouvait contester une hausse à moins qu'elle soit supérieure à la hausse décrétée. En 1983, cette loi est remplacée par une loi du même nom mais qui exempte les nouveaux logements loués pour la première fois et les logements qui ont subi des rénovations importantes (le coût des rénovations devant dépasser 25 % de la valeur de la propriété). Cette nouvelle loi permet une augmentation automatique des loyers de 6 % qui ne peut être contestée par le locataire. Il était prévu dans la loi qu'elle serait abrogée en 1985.

Dans les Prairies, on assiste à la même situation. En Alberta, on passe une loi temporaire pour réglementer la hausse des loyers de janvier 1975 à juin 1977. Les nouveaux logements et ceux qui n'avaient pas été loués en 1975 sont exemptés de la loi. Pour les logements loués en 1975, la hausse permise, pour une période de douze mois, était de 10 %. En 1977, le taux permis était de 9 %. On devait mettre sur pied un Rent Regulation Appeal Board. Les propriétaires pouvaient faire des demandes à la Commission pour obtenir des hausses supérieures au taux permis. En 1977, on passe une loi pour planifier le décontrôle », le Rent Decontrol Act. Le décontrôle devait se faire graduellement de 1977 à 1980 et devait toucher les logements des plus démunis en dernier.

En Saskatchewan, on passe une loi, en 1975, rétroactive à décembre 1974. Cette loi s'applique à certaines villes et aux logements qui se situent à l'intérieur d'un rayon de huit milles autour de ces villes. Les logements publics, les nouveaux logements, les duplex où un des logements est occupé par le propriétaire et les propriétaires d'un seul logement locatif sont exemptés de la loi. On crée une Commission d'appel, la Rent Appeal Commission. En 1975, le taux permis fut de 10 % et, en 1976, 8 %. La Commission avait le mandat de fixer chaque année le pourcentage de hausse des loyers. Un taux plus élevé pouvait être accordé pour tenir compte de rénovations, d'un revenu de location normal, de frais d'entretien plus élevés ou des frais de financement plus élevés.

En 1983, on passe la Residential Tenancies Act, pour limiter le contrôle formel de la loi précédente à Regina et Saskatoon et pour préciser que les contrôles formels disparaîtront de toute façon en 1984. En 1984, on passe une nouvelle loi qui porte le même nom que la précédente, le Residential Tenancies Act. Les mêmes exemptions que dans la loi précédente sont maintenues. De plus, on exempte les nouveaux logements

pour une période de quatre ans à partir de la date de leur mise en chantier. La loi s'applique à toutes les villes de 2 000 habitants et plus. C'est une loi qui vise la stabilisation des loyers » ; elle favorise la révision volontaire des hausses de loyers. Elle est administrée par une nouvelle instance, le Provincial Mediation Board. On crée aussi une commission d'appel, la Rent Appeal Commission. Il semble que les hausses consenties par la Commission étaient de l'ordre de 5 %.

Au Manitoba, la loi est passée en 1976, le Rent Stabilization Act. Elle exclut les nouveaux logements pour une période de cinq ans, les logements publics, les logements coopératifs, les maisons de chambres, les hôtels et motels. Elle établit le Rent Stabilization Board. Les augmentations de loyers doivent être faites pour des périodes de 12 mois. De 1975 à 1976, la hausse permise est établie à 10 % par rapport au loyer de l'année précédente. Après 1976, le Bureau fixe chaque année le taux permis. Les propriétaires peuvent toujours demander des hausses supplémentaires en les justifiant. Et les locataires peuvent contester toutes hausses même quand elles sont du niveau autorisé. C'est le Bureau qui décide du bien- fondé des demandes. En 1980, la loi est amendée ; elle couvre à peu près le même univers locatif et elle n'autorise qu'une hausse par période de douze mois. Elle ne fixe plus un pourcentage d'augmentation. La loi met en place un mécanisme de médiation. C'est le locataire qui doit amorcer la procédure de médiation en refusant une hausse de loyer. Les hausses sont jugées excessives si elles sont supérieures à ce qui est demandé généralement pour un logement similaire dans un environnement semblable.

En 1983, on passe une nouvelle loi, le Residential Rent Regulation Act. Elle exclut les mêmes types de logements que la loi précédente en ajoutant à la liste les logements de plus de 700 $ par mois et les logements rénovés selon la loi pour une période de quatre ans.

On voit donc que, partout dans le Canada, les provinces ont dû se donner de nouvelles lois en matière de contrôle des loyers à la suite de la décision du gouvernement fédéral de procéder au gel des prix et des salaires au début de l'année 1975. Ces lois, pour la plupart, sont au départ très rigides en fixant d'emblée les taux d'augmentation admissibles à tous les logements locatifs (sauf exclusions). Puis, par la suite, à la fin des années 1970 et au tournant des années 1980, elles s'assouplissent, pour être soit abolies, soit transformées en processus de médiation. Des trois principales provinces qui nous intéressent, seul le Québec répond, dès le départ, par une loi favorisant la conciliation. En fait, le Québec maintient, à toutes fins utiles, les dispositions des lois qui étaient déjà en vigueur.

B. La conjoncture socio-économique

Si nous avons qualifié cette période de période de grands bouleversements, c'est évidemment à cause du chambardement dans les tendances des grands indicateurs économiques. La période 1971-1986 est celle où l'on a connu les plus hauts taux d'inflation de tout ce demi-siècle, en même temps que la pire crise que l'économie canadienne ait vécue depuis la grande dépression des années 1930. Alors qu'au début des années 1970 l'économie canadienne connaît une croissance assez spectaculaire, propice à une surchauffe et à l'emballement des prix, survient le premier coup de semonce des pays de l'OPEP. Ceci entraîne les prix du pétrole, des produits pétroliers et des produits dérivés, à des niveaux records. Dans ce contexte de surchauffe, la conséquence est immédiate. Le taux d'inflation qui, tout en étant élevé, s'était maintenu toujours en deçà de 5 % passe en 1973 à 7,7 % pour atteindre, en 1975, 10,9 %. Le second choc pétrolier accélère encore ce phénomène et pousse l'indice des prix à un sommet jamais égalé de 12,4 % en 1982 (Voir, dans l'annexe 2 : Statistiques de base, le tableau I et les graphiques 1, 2, 3 et 4).

Le taux de croissance réel de l'économie canadienne réussissait quand même à se maintenir à un niveau qui se situait entre 2 % et 5 % jusqu'en 1980. Mais, à partir de cette date, le Canada connaît une stagnation et même une décroissance de son PIB en valeur réelle. Le taux de chômage, qui n'était presque plus descendu en deçà de 6 % depuis 1971, passe à 7 % et à 8 % en 1976 et 1977 et atteint, en 1982, le niveau record de 11 %, puis de 11,9 % en 1983. En 1985, il était encore à 10,7 %.

Donc, la période s'amorce relativement bien au début des années 1970 mais tourne rapidement en une des périodes les plus difficiles que l'économie canadienne ait connues. Avec, pour conséquence, un gel des prix et des salaires et même, pour certaines catégories de travailleurs, un recul des salaires en valeur nominale. Toutes les provinces font face à ces difficultés. Mais il faut dire qu'au Québec le PIB a été plus touché qu'en Ontario mais moins qu'en Colombie-Britannique, que le taux de chômage était plus élevé au Québec presque systématiquement durant toute cette période et que la reprise fut plus lente au Québec que dans les deux autres provinces.

Dans un tel contexte, il devenait évident pour tous qu'il fallait intervenir en matière de contrôle des loyers. Il était certain que les propriétaires de maisons à logements locatifs tenteraient de faire assumer par leurs locataires les hausses considérables de prix de leurs achats de biens et services et de leur compte de taxe ; au même moment, les locataires se trouveraient dans une position de plus en plus difficile pour faire face à la moindre augmentation.

C. Le marché du logement locatif

Le premier indicateur qui nous intéresse est évidemment l'évolution des prix du logement durant cette période de forte inflation. Dans la première partie de cette période, soit de 1971 à 1976, le taux annuel moyen de croissance des loyers au Québec (en dollars courants) fut de 13,7 % alors qu'il était de 9,7 % en Ontario et de 11,9 % en Colombie-Britannique (voir les tableaux 4, 5 et 6 pour les trois provinces). Dans la sous-période suivante, soit de 1976 à 1981, ce taux, au Québec, descend à 9,5 % alors qu'il se maintient à 9,8 % en Ontario et à 12,2 % en Colombie-Britannique. Par contre, dans la dernière partie de cette période, le taux de croissance des loyers moyens descend à 7,4 % au Québec, à 6,7 % en Ontario et à 4,1 % en Colombie-Britannique. Pour l'ensemble de cette période trouble, le taux de croissance annuel moyen des loyers au Québec fut de 10,2 %, de 8,7 % en Ontario, et de 9,4 % en Colombie-Britannique. Il faut dire que la hausse moyenne de l'indice des prix à la consommation canadien durant cette période fut de 7,6 % par année.

Cette hausse des loyers au Québec, un peu plus importante que dans les deux autres provinces, s'est traduite par une légère réduction de l'écart favorable que le Québec détenait en matière de taux d'effort. Alors qu'en 1971 cet écart était d'environ 5 points de pourcentage par rapport à l'Ontario et de 4 points de pourcentage par rapport à la Colombie-Britannique, en 1981, il est descendu à 2,9 points de pourcentage par rapport à l'Ontario et est monté à 5,1 points de pourcentage par rapport à la Colombie-Britannique. Malheureusement, nous ne disposons pas de taux d'effort comparables pour les trois provinces en 1986. On doit donc en conclure que, compte tenu des difficultés notables de l'économie canadienne durant cette période, les locataires dans chacune de ces trois provinces ont vu leur situation se détériorer légèrement. Ceux du Québec l'ont subie, avec quelques points de pourcentage défavorables tant pour ce qui est de l'augmentation des loyers que du taux d'effort à consentir par rapport à l'Ontario, et uniquement pour ce qui est du loyer par rapport à la Colombie-Britannique. Cette évolution un peu moins favorable pour les

locataires québécois s'explique, sans doute, par la plus grande souplesse de la loi québécoise comparativement aux lois des deux autres provinces qui elles, à cette époque, avaient choisi non pas la conciliation mais l'intervention choc à taux fixé obligatoire. Par ailleurs, on peut imaginer facilement que, sans les lois de contrôle des loyers, la situation des locataires se serait détériorée davantage dans les trois provinces.

Tableau 4 : Indicateurs du marché du logement locatif au Québec, 1971-1986

Années	Stock de logements* (%)	Loyer* (%)	Taux d'effort (%)	Taux de surpeuplement (%)	Taux d'inoccupation %	Besoin de travaux importants (%)
1971			17,7		7,2	
1971-1976	2,2	13,7				
1976					1,3	
1976-1981	1,6	9,5				
1981			14,5	5,8	1,9	7,7
1981-1986	0,7	7,4				
1986				3,6	1,8	
1971-1986	1,5	10,2				

*Taux de croissance annuel.

Sources : Statistique Canada, Recensement du Canada 1971-1986 (l'année 1986 a nécessité une compilation spéciale) ; SCHL, *Les statistiques du logement 1971-1986.*

Tableau 5 : Indicateurs du marché du logement locatif en Ontario, 1971-1986

Années	Stock de logements* (%)	Loyer* (%)	Taux d'effort (%)	Taux de surpeuplement (%)	Taux d'inoccupation %	Besoin de travaux importants (%)
1971			22,3		3,0	
1971-1976	3,1	9,7				
1976					1,2	
1976-1981	2,6	9,8				
1981			17,4	5,2	0,3	7,1
1981-1986	1,4	6,7				
1986				4,5	0,1	
1971-1986	2,4	8,7				

*Taux de croissance annuel.

Sources : Statistique Canada, Recensement du Canada 1971-1986 (l'année 1986 a nécessité une compilation spéciale) ; SCHL, *Les statistiques du logement 1971-1986.*

Est-ce que ces contrôles des loyers semblent avoir eu des répercussions sur la disponibilité de logements locatifs ? Au Québec, durant cette période, le stock de logements s'est accru de 24,8% pour un taux de

croissance annuel de 1,5 % ; en Ontario, il a augmenté de 41,7 % et en Colombie-Britannique de 62,7 % pour des taux de croissance annuels respectifs de 2,4 % et de 3,3 %. Comme durant la première période étudiée, ces chiffres peuvent laisser croire que le contrôle des loyers au Québec a eu un effet négatif sur la production de logements locatifs comparativement aux deux autres provinces. Or, ce n'est vraiment pas le cas. Le différentiel dans les pourcentages d'accroissement du stock de logements locatifs s'explique par le différentiel de croissance des populations respectives des trois provinces. En Ontario, durant cette période, la population a crû deux fois plus rapidement qu'au Québec ; en Colombie-Britannique, ce rythme a été de plus de 3,5 fois plus rapide qu'au Québec. Or, en Ontario, la croissance du stock de logements locatifs n'a été que de 1,5 fois plus rapide qu'au Québec et en Colombie-Britannique que de 2,2 fois. En d'autres termes, les deux autres provinces n'ont pas aussi bien réussi qu'au Québec à maintenir un rythme de croissance du stock de logements locatifs compatible avec la demande potentielle.

Tableau 6 : Indicateurs du marché du logement locatif en Colombie-Britannique, 1971-1986

Années	Stock de logements* (%)	Loyer* (%)	Taux d'effort (%)	Taux de surpeuplement (%)	Taux d'inoccupation %	Besoin de travaux importants (%)
1971			21,8		4,1	
1971-1976	3,3	11,9				
1976					0,7	
1976-1981	4,3	12,2				
1981			19,6	6,2	0,1	6,8
1981-1986	2,3	4,1				
1986				4,7	0,9	
1971-1986	3,3	9,4				

*Taux de croissance annuel.

Sources : Statistique Canada, Recensement du Canada 1971-1986 (l'année 1986 a nécessité une compilation spéciale) ; SCHL, *Les statistiques du logement 1971-1986.*

La comparaison avec l'évolution du nombre de ménages est significative aussi et expliquerait le différentiel dans l'évolution respective du stock de logements locatifs. La croissance du nombre de ménages durant cette période est tout à fait du même ordre en Ontario et au Québec, autour de 45 %, pour l'ensemble de la période (croissance annuelle de 2,6 %) alors qu'elle fut nettement plus rapide en Colombie-Britannique, soit 63,0 % (croissance annuelle de 3,3 %). Mais encore ici, ce qui est le plus frappant, c'est la comparaison du nombre d'équivalents (voir page 10) nouveaux ménages qui sont devenus locataires durant cette période. Si, en 1971, le nombre de ménages locataires, au Québec, représentait encore 52,6 % du nombre total de ménages, durant cette période, 27,8 % seulement des équivalents nouveaux ménages sont devenus locataires. En Ontario et en Colombie-Britannique, ces pourcentages furent respectivement de 34,5 % et de 36,6 %. Il s'agit, pour ces deux provinces, d'un ratio près de leur ratio historique respectif

En d'autres termes, si la croissance des logements locatifs au Québec est moins rapide durant cette période que celles de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, elle fut tout à fait compatible avec la demande. Preuve en est, l'évolution du taux d'inoccupation. Au Québec, de 1976 à 1986, le taux moyen d'inoccupation a été de 1,7 % (région métropolitaine de Montréal), soit un taux inférieur à celui de la période

précédente mais qui demeure supérieur à celui des deux autres provinces ; le taux moyen d'inoccupation en Ontario durant cette période fut de 0,53 % (région métropolitaine de Toronto) et en Colombie-Britannique de 0,57 % (région métropolitaine de Vancouver).

Est-ce que cette situation a pu jouer sur le taux de surpeuplement dans les logements ? Au Québec, le taux de surpeuplement, en 1981, était de 5,8 % comparativement à 5,2 % en Ontario et à 6,2 % en Colombie-Britannique. En 1986, au Québec, ce taux était descendu à 3,6 %, en Ontario, à 4,5 % et en Colombie-Britannique, à 4,7 %. Est-ce que la qualité du stock de logements se compare ? Au Québec, en 1981, 7,7 % des locataires répondant au recensement ont indiqué que leur logement nécessitait des travaux importants pour le rendre acceptable. En Ontario, ce pourcentage était de 7,1 % et en Colombie-Britannique, de 6,8 %. Ainsi, au chapitre des taux d'inoccupation, des taux de surpeuplement et de l'indice de qualité des logements, le Québec fait aussi bien que les deux autres provinces.

D. Le bilan de cette période

La période de 1971 à 1986 fut celle où le Canada a connu les plus forts bouleversements économiques depuis la crise des années 1930. Une inflation débridée dans un contexte de stagnation et même de décroissance qui amène le gouvernement fédéral à décréter un gel des prix et des salaires. C'est donc un contexte particulièrement propice au développement de situations où l'on aurait pu facilement abuser des locataires. Les provinces réagissent rapidement et se donnent des politiques de contrôle des loyers. D'une province à l'autre, ces politiques se ressemblent ; on détermine l'univers de logements locatifs à peu près de la même façon, on se donne des instances nouvelles chargées d'appliquer la nouvelle loi et on fixe un pourcentage plafond obligatoire d'augmentation des loyers. Au Québec, on insère une partie des droits du locataire dans le Code civil, on donne une permanence à la loi en 1977, on crée un nouveau tribunal, la Régie du logement. Mais, pour l'essentiel, on s'en tient à la même stratégie poursuivie depuis les années 1950. Cette stratégie d'intervention se fonde sur le principe de la conciliation entre les parties seulement lorsqu'il y a plainte, donc à une intervention au cas par cas sans qu'il n'y ait de taux préalablement fixé pour tous les loyers. Cette politique, qui semble beaucoup moins draconienne que les lois des autres provinces, a donné des résultats un peu moins intéressants que dans les deux autres provinces en ce qui concerne le frein à la hausse des loyers et au taux d'effort exigé des locataires. Les locataires québécois ont connu, durant cette période, des hausses de loyers légèrement supérieures à celles des deux autres provinces. Par ailleurs, les autres indicateurs du marché du logement sont plus favorables au Québec que dans les deux autres provinces.

Ainsi, dans une période de crise économique exceptionnelle où l'on a connu des taux d'inflation et des taux de chômage records, la politique québécoise en matière de contrôle des loyers s'est avérée un peu moins efficace que celles plus draconiennes des deux autres provinces.

Troisième partie - Technologies, ouverture des frontières et crise de l'État-providence : 1986-2000

A. La législation provinciale

En Ontario, en 1986, on adopte une nouvelle loi, le Residential Rent Regulation Act. Cette loi inclut les « nouveaux » logements, c'est-à-dire ceux qui sont construits depuis 1976. On se rappelle que dans la loi de 1979 ceux-ci avaient été exclus. Le gouvernement ontarien n'était plus revenu là-dessus depuis 1979. Pour ces logements, la nouvelle loi permet que l'on puisse tenir compte du rendement du marché pour en fixer le loyer. Par ailleurs, en ce qui concerne les anciens logements, le gouvernement considère qu'à cause des lois précédentes ceux-ci ont été privés de hausses substantielles. La Commission leur permet donc des hausses de rattrapage. De plus, cette nouvelle loi ne présente plus un taux unique de hausse des loyers comme les lois précédentes ; la philosophie d'intervention de l'Ontario change.

C'est dans cette loi qu'on crée le Registre des logements et des loyers. On oblige tous les propriétaires de logements locatifs de plus de six unités à s'y enregistrer. On y inscrit le loyer maximal de chaque logement. La nouvelle formule de calcul tient compte de l'inflation, des frais de financement et de certains standards d'entretien. Pour les années subséquentes, ce sera à partir de ce niveau que les hausses de loyer seront accordées. Il s'agit donc d'un contrôle qui non seulement s'applique à tous les logements locatifs mais qui fixe à chacun son niveau maximal de loyer. C'est une loi très draconienne qui ne semble laisser que très peu de souplesse d'adaptation à des conditions particulières.

Une autre loi est entrée en vigueur en 1986 ; elle obligeait les propriétaires de plus de quatre logements à demander l'autorisation des municipalités pour convertir (la conversion en copropriété était réglementée), démolir ou rénover leur maison (lorsque la rénovation exigeait le départ du locataire).

En 1992, une nouvelle loi est passée, le Residential Tenancies Act. Elle couvre tous les logements sauf ceux qui sont construits après 1991. Ces nouveaux logements sont dispensés de la loi pour une période de 5 ans. La nouvelle loi permet des augmentations de loyer quand elles sont notifiées aux locataires dans les délais prescrits et qu'elles respectent le taux maximal fixé par la Commission. La hausse de loyer peut aller jusqu'à 3 % de plus que le taux de base, si le propriétaire peut la justifier par des frais d'exploitation ou de capital extraordinaires. Le Registre des logements et des loyers est maintenu.

En 1994, on amende la loi pour que ses dispositions s'appliquent aussi à la partie mensuelle des frais de résidence exigés des personnes âgées ou retraitées résidents des *care home* privées.

En 1998, on adopte une nouvelle loi, le Tenant Protection Act. Cette loi abolit le Registre des logements et des loyers et n'impose plus un taux maximal de hausse. Elle crée l'Ontario Rental Housing Tribunal qui a comme principale fonction d'entendre les plaintes des locataires ou des propriétaires lorsque ceux-ci n'ont pas réussi à s'entendre. Cette loi s'applique à tous les logements. Elle permet des hausses de loyers qui sont conformes au taux dit légal ». Ce taux est celui qui est calculé à partir des taux publiés chaque année par le tribunal pour les éléments de coût entrant dans le calcul du loyer.

Au moment où le logement devient vacant, le propriétaire n'est pas tenu de considérer le niveau de loyer payé par le locataire précédent. Le nouveau loyer est établi par négociation entre le propriétaire et le

nouveau locataire et ce loyer ne peut être contesté ultérieurement par le nouveau locataire. La loi introduit le droit au « maintien dans les lieux » du locataire. Ce droit définit les raisons qui permettent l'éviction du locataire.

En Colombie-Britannique, on se rappelle que les contrôles ont été abolis à partir de 1983. Il faudra attendre 1993 pour que le gouvernement légifère à nouveau en cette matière.

En 1993, on réactive un mécanisme d'appel pour prévenir les cas de hausses abusives de loyers. Ce mécanisme ne s'applique pas lorsque les hausses sont raisonnables. Le Residential Tenacy Amendment Act suppose trois étapes de conciliation : la clarification de la demande, la réconciliation des parties et l'arbitrage. Un arbitre est nommé pour entendre les cas litigieux. Le mécanisme ne prévoit pas de taux maximal ; il s'appuie sur une méthode qui tient compte des frais d'exploitation, des revenus nets du propriétaire et des coûts en capital dans la perspective de déterminer un taux raisonnable de hausse. L'arbitre a 90 jours pour rendre sa décision. Il s'agit d'une loi très souple qui ne vise que les abus flagrants.

Au Québec, c'est la loi de 1979 qui continue de s'appliquer avec une dernière étape de modifications en 1987. Ces modifications concernent principalement la levée du moratoire sur la conversion en copropriété divise des immeubles locatifs et une meilleure protection des locataires contre le harcèlement, les reprises de possession et les évacuations non justifiées lors de travaux.

Dans les Maritimes, le Nouveau-Brunswick n'a plus de loi en cette matière depuis 1985. La Nouvelle-Écosse n'en a plus en vigueur depuis 1993. L'Île-du-Prince-Édouard, par contre, s'est donné une nouvelle loi en 1988. Cette loi couvre tous les logements à l'exception des logements publics, des logements coopératifs, des motels, hôtels, des logements à location saisonnière, des maisons d'étudiants. Elle permet des augmentations de loyer pour des périodes de 12 mois et elle fixe chaque année le taux applicable. Le propriétaire peut demander une hausse supérieure à celle qui est autorisée. Le locataire peut aussi demander une révision de la hausse demandée par le propriétaire. La loi a mis sur pied le Bureau des logements locatifs. C'est ce Bureau qui entend les demandes des propriétaires et des locataires et qui doit rendre une décision.

Dans les Prairies, en Alberta, le contrôle des loyers fut aboli en 1980. En Saskatchewan, la loi de 1984 s'est appliquée jusqu'en 1992. À partir de cette date, elle n'est plus en vigueur. Le Manitoba a maintenu jusqu'en 1991 la loi de 1983. En 1991, il passe une nouvelle loi, le Residential Tenancies Act. Cette loi couvre tous les logements à l'exception des nouveaux logements, qui sont exemptés pour 5 ans, les logements publics, les appartements dans les centres d'hébergement pour personnes âgées, les logements dont le loyer est supérieur à 970 $, les chambres dans les maisons de chambres, les appartements d'employés identifiés comme tel, les maisons touristiques. Les augmentations de loyer peuvent se faire une fois par 12 mois. Chaque année, le taux d'augmentation est déterminé par réglementation. Le propriétaire peut demander des hausses plus importantes que le taux officiel et le locataire peut contester la hausse de loyer même quand elle s'en tient au taux officiel. La loi nomme un directeur du Bureau des logements locatifs. C'est lui qui est chargé de recevoir les plaintes. Il doit considérer, pour évaluer la demande, le loyer payé antérieurement dans cet immeuble, les accroissements dans les dépenses d'entretien, de capital, dans les taxes et les changements dans les services offerts. En 1996, cette loi était encore en vigueur.

On voit donc qu'au cours de cette période la situation devient très différente d'une province à l'autre. Certaines ont carrément aboli toutes les lois concernant le contrôle des loyers. C'est le cas du

Nouveau-Brunswick (en 1985) et de la Nouvelle-Écosse (en 1993) ; c'est le cas, dans l'Ouest, de l'Alberta (1980) et de la Saskatchewan (1992). Par contre, la Colombie-Britannique, qui avait aboli sa loi en 1983, revient avec une nouvelle loi contre les hausses abusives en 1993. Enfin, le Québec, l'Ontario et le Manitoba ont maintenu leur loi. Ces lois, dans le cas de l'Ontario et du Manitoba, semblent être devenues de plus en plus rigides avec imposition d'un taux unique dans le cas du Manitoba et d'un taux maximal calculé spécifiquement par logement en Ontario, tous les logements étant fichés au Registre. Le Québec, pour sa part, maintient la même approche, c'est-à-dire celle de la conciliation, du cas par cas (sans taux général fixe), lorsqu'il y a litige entre les parties. C'est le propriétaire qui doit porter la cause devant la Régie.

B. La conjoncture socio-économique

La crise du début des années 1980 continue de se faire sentir. Le taux de croissance de l'économie canadienne est très lent, il devient même négatif au tournant des années 1990. La réduction des dépenses publiques du fédéral, des provinces et des municipalités commence à avoir un effet très lourd sur l'économie. L'incertitude créée par l'ouverture des frontières et par la pénétration des nouvelles technologies[1] de production et de communication ne favorise pas, non plus, la croissance économique. De plus, cette période est marquée par une réorientation fondamentale de l'économie canadienne et, en particulier, de l'économie québécoise. Les secteurs traditionnels lourds (textile, vêtement, chaussure, meuble, bois ouvré, pâtes et papiers), qui employaient des milliers de travailleurs, sont de plus en plus en difficulté. De nouveaux secteurs sont en émergence. Ils sont presque tous rattachés aux nouvelles technologies de l'information. On parlera vers la fin de cette période de la nouvelle économie ». Mais, une des principales caractéristiques sociales de ce nouveau contexte est une précarisation du travail de plus en plus présente et un affaiblissement du pouvoir syndical.

Résultat de tous ces changements profonds, le taux de chômage se maintient très haut durant toute cette période et atteint des niveaux records en 1991,1992 et 1993, avec des taux autour de 11 % pour l'ensemble du Canada, de 12,5 % au Québec, de 9,6 % en Ontario et de 8,8 % en Colombie-Britannique. Avec aussi comme résultat une inflation qui n'est pas complètement jugulée. Jusqu'en 1991, les taux d'inflation sont de l'ordre de 4 % à 6 %. Il faut attendre 1993 et 1994 pour voir réellement un début de reprise économique : remontée du produit intérieur brut, baisse du taux d'inflation et baisse lente mais graduelle du taux de chômage. Au Québec, cette reprise se fait plus attendre (voir, dans l'annexe 2 : Statistiques de base, le tableau I et les graphiques 1, 2, 3 et 4).

Nous assistons donc, durant une bonne partie de cette période, à un certain appauvrissement et surtout à une précarisation des revenus des ménages canadiens et québécois en particulier. Les provinces sont donc tiraillées par deux tendances contradictoires. D'une part, une situation économique objective qui, normalement, amènerait davantage les gouvernements à venir en aide aux citoyens par différentes interventions. Et, d'autre part, une nouvelle vision néolibéraliste qui, au contraire, les amène à se retirer même des programmes existants et à laisser au marché le soin de régler les problèmes économiques. Cette dernière vision est d'autant plus intéressante pour les gouvernements qu'elle coïncide avec leur décision de réduire leur déficit annuel chronique. Nous croyons que c'est ce dilemme qui explique l'attitude fort différente des provinces en matière de contrôle des loyers durant cette période.

---

1. Julien, P.A. et J.C. Thibodeau , *Étude de l'impact des nouvelles technologies de production sur l'économie du Québec*, 1991.

C. Le marché du logement locatif

Comment a évolué le prix des logements locatifs dans les trois provinces durant cette période ? De 1986 à 1991, le taux de croissance annuel moyen des loyers au Québec fut de 4,0 %. Durant la même sous-période, il était de 6,4 % en Ontario et de 5,6 % en Colombie-Britannique (voir tableaux 7, 8 et 9 pour les trois provinces). De 1991 à 1996, le taux annuel au Québec est descendu à 1,1 % alors qu'il était à 1,9 % en Ontario et à 3,1 % en Colombie-Britannique.

Est-ce que ces taux d'accroissement du prix des logements locatifs se sont traduits par des modifications sensibles des écarts dans les taux d'effort des locataires d'une province à l'autre ? Au Québec, le taux d'effort semble assez constant, du moins dans la dernière sous-période. En 1991, il était à 25,1 % et, en 1996, il reste à peu près à ce niveau, soit 26,2 %. Durant la même sous-période, en Ontario, il était aussi à 25,2 % en 1991 mais il monte à 29,8 % en 1996. En Colombie-Britannique, il était à 27,0 % en 1991 et il monte à 32,1 % en 1996. On voit donc que l'Ontario et surtout la Colombie-Britannique obtiennent des résultats moindres que ceux du Québec concernant ces deux indicateurs. Ceci s'explique, vraisemblablement, pour la Colombie-Britannique, par l'absence pendant 10 ans de toute loi en matière de contrôle de loyers et, sans doute aussi, parce que la nouvelle loi de 1993 se voulait très souple.

Comment se sont comportés les autres indicateurs du marché du logement durant cette période ? Au Québec, le stock de logements locatifs a augmenté de 15,9 % entre 1986 et 1996, pour un accroissement moyen annuel de 1,5 % ; en Ontario, la croissance fut de 19,5 % et de 23,5 % en Colombie-Britannique, pour des taux annuels moyens respectifs de 1,8 % et de 2,1 %. Comme pour les périodes précédentes, le Québec semble faire mauvaise figure à ce titre. Mais, encore une fois, ceci n'est peut-être pas aussi évident. En effet, lorsque l'on compare ces taux à la croissance de la population respective des trois provinces, on se rend compte que le rendement du Québec est au moins comparable sinon supérieur à celui des deux autres provinces. Par exemple, alors que l'Ontario a un taux de croissance du stock de logements locatifs 1,2 fois plus élevé qu'au Québec, le taux de croissance de sa population, durant la même période, fut de près de 2 fois plus élevé qu'au Québec. En Colombie-Britannique, le taux de croissance de sa population fut de 2,5 fois plus élevé qu'au Québec alors que le taux de croissance de son stock de logements locatifs n'était que de 1,4 fois plus élevé.

La croissance du nombre de ménages durant cette période va aussi dans le même sens quoique les écarts de croissance sont beaucoup moindres que ceux qui sont constatés pour la croissance des populations respectives. En Ontario, le taux de croissance du nombre total de ménages fut de 21,8 %, alors qu'il fut de 31,1 % en Colombie-Britannique et de 19,7 % au Québec. Mais, encore ici, ce qui est le plus frappant à ce titre, c'est la comparaison du nombre d'équivalents (voir note page 10) nouveaux ménages qui sont devenus locataires durant cette période. Au Québec, durant cette période, le nombre d'équivalents nouveaux ménages qui devient locataire par rapport à l'ensemble des nouveaux ménages est nettement moindre (36,0 %) que le ratio historique de 45 % en 1986, alors qu'en Ontario et en Colombie-Britannique les ratios de la période sont plus près des ratios historiques, autour de 36 %. Ainsi, durant cette période, le Québec n'est pas en déficit par rapport à ces deux provinces pour ce qui est de la croissance du stock de logements locatifs lorsque l'on met cette croissance en perspective avec leur demande potentielle respective.

D'ailleurs, ceci se traduit de différentes façons. Le taux d'inoccupation des logements locatifs, par exemple, est systématiquement supérieur au Québec par rapport à ceux des deux autres provinces. En 1986, il était

de 1,8 % au Québec comparativement à 0,1 % en Ontario et 0,9 % en Colombie-Britannique. En 1991, au Québec, il a augmenté à 7,8 % alors qu'il a quelque peu augmenté en Ontario et en Colombie-Britannique. En 1996, ces taux étaient respectivement de 6,3 %, 1,2 % et 1,1 %.

La plus ou moins grande disponibilité de logements peut aussi jouer sur le taux de surpeuplement des logements. Au Québec, 3,6 % des logements sont considérés comme surpeuplés en 1981 ; en 1986, ce taux descend à 2,5 % et il remonte à 3,8 % en 1996. Durant la même période, en Ontario, il est à 4,5 % en 1981, il descend à 3,3 % en 1991 et il grimpe à 7,7 % en 1996. En Colombie-Britannique, il est à 4,7 % au début, puis descend à 3,6 % en 1991 pour remonter en flèche en 1996 à 11,7 %.

Tableau 7 : Indicateurs du marché du logement locatif au Québec, 1986-1996

Années	Stock de logements* (%)	Loyer* (%)	Taux d'effort (%)	Taux de surpeuplement (%)	Taux d'inoccupation %	Besoin de travaux importants (%)
1986				3,6	1,8	
1986-1991	2,1	4,0				
1991			25,1	2,5	7,8	
1991-1996	0,8	1,1				
1996			26,2	3,8	6,3	7,6
1986-1996	1,5	2,5				

* Taux de croissance annuel.

Sources : Statistique Canada, Recensement du Canada 1986-1996 (l'année 1986 a nécessité une compilation spéciale) ; SCHL, *Les statistiques du logement 1986-1998.*

Un dernier indicateur concerne la qualité des logements. En 1981, 7,7 % des locataires québécois considéraient que leur logement avait besoin de travaux importants ; en 1996, ce taux a diminué légèrement, atteignant 7,6 %. En Ontario, ce taux qui était à 7,1 % en 1981 est passé à 10,5 % en 1996 et, en Colombie-Britannique, il est passé de 6,8 % à 9,2 %.

Il semble donc que, durant cette période, le Québec a obtenu de meilleurs résultats en matière de protection des locataires que les deux autres provinces sans pour autant créer des effets négatifs plus importants. Bien au contraire, tous les indicateurs des effets négatifs donnent une situation plus favorable au Québec.

Tableau 8 : Indicateurs du marché du logement locatif en Ontario, 1986-1996

Années	Stock de logements* (%)	Loyer* (%)	Taux d'effort (%)	Taux de surpeuplement (%)	Taux d'inoccupation %	Besoin de travaux importants (%)
1986				4,5	0,1	
1986-1991	2,5	6,4				
1991			25,2	3,8	1,7	
1991-1996	1,1	1,9				
1996			29,8	7,7	1,2	10,5
1986-1996	1,8	4,1				

* Taux de croissance annuel.

Sources : Statistique Canada, Recensement du Canada 1986-1996 (l'année 1986 a nécessité une compilation spéciale) ; SCHL, *Les statistiques du logement 1986-1998.*

Tableau 9 : Indicateurs du marché du logement locatif en Colombie-Britannique, 1986-1996

Années	Stock de logements* (%)	Loyer* (%)	Taux d'effort (%)	Taux de surpeuplement (%)	Taux d'inoccupation %	Besoin de travaux importants (%)
1986				4,7	0,9	
1986-1991	2,3	5,6				
1991			27,0	3,6	2,2	
1991-1996	1,9	3,1				
1996			32,1	11,7	1,1	9,2
1986-1996	2,1	4,3				

* Taux de croissance annuel.

Sources : Statistique Canada, Recensement du Canada 1986-1996 (l'année 1986 a nécessité une compilation spéciale) ; SCHL, *Les statistiques du logement 1986-1998.*

D. Le bilan de cette période

Ce fut, d'abord, une période de reprise économique lente et plus ou moins avortée qui se traduit par un taux de croissance du PIB très faible, un taux de chômage qui grimpe de façon incontrôlable et une inflation qui se maintient à un niveau élevé. Et surtout, des événements nouveaux importants : restructuration lente de l'économie, apparition du phénomène de la précarisation du travail à un niveau jamais connu auparavant, en même temps qu'une vision nouvelle de l'intervention de l'État teintée très fortement par le néolibéralisme. Cette situation amène les provinces à intervenir de façon bien différente les unes des autres en matière de contrôle des loyers. De l'abandon complet de toute forme de contrôle à des contrôles beaucoup plus draconiens. Le Québec, dans tout cela, maintient, à peu de choses près, sa ligne de conduite. Elle demeure, des trois provinces étudiées, celle qui a la meilleure performance en matière de protection des locataires sans pour autant créer des effets négatifs aussi importants que ceux observés sur le marché du logement locatif des deux autres provinces.

Synthèse et réflexions

Nous venons de faire l'analyse d'un demi-siècle de politiques gouvernementales en matière de contrôle des loyers dans les provinces canadiennes. Quoique nous ayons regardé l'évolution de ces politiques dans l'ensemble des provinces (Terre-Neuve en moins), nous nous sommes attardés à en comparer l'évolution dans les trois principales provinces : le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Nous avons tenté de mesurer et de comparer l'efficacité des politiques dans l'atteinte de leurs objectifs, de même que les effets qu'elles ont eus sur les principaux paramètres du marché du logement locatif dans chacune de ces trois provinces.

Nous avons divisé ces cinquante années en trois grandes périodes significatives tant en fonction de l'évolution de ces politiques que du point de vue de l'évolution de l'économie canadienne. Or, il ressort, de l'analyse de ces trois grandes périodes, que les politiques québécoises en matière de contrôle des loyers ont été plus efficaces que les politiques des deux autres provinces dans l'atteinte de leur objectif dans deux des trois périodes. Cet objectif est défini comme la capacité d'offrir aux ménages locataires des logements de bonne qualité à prix raisonnable (le prix raisonnable dans l'optique du locataire étant celui qui n'exige pas un effort économique démesuré, habituellement un effort de moins de 25 % du revenu brut). De plus, les politiques québécoises, durant ces trois périodes, sont celles qui ont eu les effets négatifs les moins grands sur le marché du logement locatif. La croissance du stock de logements locatifs au Québec a mieux suivi le rythme de la croissance du marché potentiel que dans les deux autres provinces. Preuve en est que le taux d'inoccupation au Québec (région métropolitaine de Montréal) a été non seulement constamment plus élevé que celui des deux autres provinces mais aussi très souvent au-dessus de la barre des 3 % alors que, pour la région de Toronto et pour celle de Vancouver, ce taux est la plupart du temps inférieur à 1,5 %. Le taux de surpeuplement a été lui aussi plus favorable au Québec que dans les deux autres provinces, de même que l'indice de la qualité du stock de logements (nombre de logements locatifs nécessitant des travaux importants).

Face à cette situation objective, nous nous sommes demandé quelles caractéristiques des politiques québécoises pouvaient expliquer ces résultats. En fait, trois caractéristiques de la législation québécoise nous semblent différentes de celles des autres provinces : la stabilité de la loi dans le temps, la souplesse de la loi et l'introduction de ces principaux principes dans le Code civil.

La première caractéristique est la stabilité de la législation québécoise dans le temps. Stabilité dans la présence mais aussi et surtout stabilité dans les principes. Le Québec est la seule province à s'être donné une loi en 1951 et à l'avoir maintenue en force durant toute cette période avec les mêmes principes directeurs. Et cela, en dépit du fait qu'elle a dû être renouvelée chaque année jusqu'en 1977. Cette caractéristique nous semble importante pour expliquer les faibles effets négatifs sur le marché du logement locatif. On sait, en effet, que dans toutes situations économiques l'incertitude est l'élément qui perturbe le plus les investisseurs. Si ceux-ci connaissent bien la situation, s'ils peuvent prévoir correctement leurs risques et si, évidemment, les conditions sont « normalement » acceptables, alors les investisseurs procéderont à leur projet.

L'Ontario, après avoir légiféré en 1951 sur le contrôle des loyers, a laissé cette loi inopérante pendant presque 25 ans. Par la suite, elle a tenté différentes approches : taux d'augmentation fixe et automatique, taux variables arbitrés, registre obligatoire des logements et fixation du loyer maximal. La Colombie-

Britannique est allée encore plus loin dans l'instabilité avec deux cessations d'application de la loi, une entre 1951 et 1970 et l'autre entre 1983 et 1993. De plus, la Colombie-Britannique, tout comme l'Ontario, a essayé différentes approches.

Le Québec, par le maintien de sa loi à travers le temps, passe un message clair aux investisseurs : le marché du logement locatif au Québec peut être un marché lucratif sans être un marché spéculatif.

La seconde caractéristique de la législation québécoise qui, à notre avis, explique son efficacité est sa souplesse. Le principe de la conciliation, qui est à la base de l'intervention québécoise dans le processus, laisse d'abord aux parties le soin de négocier et de s'entendre. On sait, par le faible nombre de recours pris chaque année par les propriétaires[1] que, dans la très grande majorité des cas, le processus de négociation entre les parties est suffisant pour en arriver à une entente. L'intervention de l'État ne constitue donc qu'un dernier recours après tentative infructueuse de négociation. Et lorsque les parties en viennent à ce recours, le cas y est traité comme cas d'espèce. L'intervention de fixation ne part pas *a priori* avec un taux d'augmentation général fixe décrété mais tient compte de la situation particulière du logement concerné. Ceci est très différent de la façon de procéder de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Dans les deux cas, la plupart du temps, la législation établissait un taux maximal appliqué automatiquement. Les propriétaires devaient justifier tous dépassements. Ces lois étaient plus draconiennes et très lourdes d'application. Elles ont eu probablement une plus grande efficacité pour contrôler les hausses de loyers dans les situations de crises extrêmes comme celles que nous avons connues entre 1971 et 1986 mais elles risquaient de créer des effets négatifs importants en périodes plus stables ou en périodes de légère inflation.

Enfin, la dernière caractéristique qui explique l'efficacité de la législation québécoise est l'introduction de certains droits des locataires dans le Code civil. Cette caractéristique rejoint sans doute quelque peu la première caractéristique en la renforçant. En effet, le fait que l'État ait jugé important d'inscrire dans le Code civil du Québec les prérogatives du locataire, en matière de maintien dans les lieux, en matière de principes de fixation du loyer, etc., confère une pérennité à son intervention qu'elle n'aurait pas autrement. Cette façon de faire empêche qu'au gré des partis politiques au pouvoir, des nouvelles conceptions du rôle de l'État ou même des conjonctures économiques de court ou de moyen terme, on jette facilement les droits des locataires aux orties. La stabilité et la pérennité des principes d'intervention en cette matière passaient assurément par leur inscription dans le Code civil, au risque d'alourdir la procédure.

En terminant ce rapport, on peut commenter trois idées reçues concernant le contrôle des loyers.

La première est que ce contrôle n'est utile qu'en période de forte inflation. D'abord, il faut dire que la législation en matière de contrôle des loyers au Canada est née en 1950, au moment où le gouvernement fédéral se retirait de ce domaine. Or, à cette époque, si on redoutait l'inflation, on craignait encore plus l'effet de la pénurie de logements attribuable au ralentissement de la construction résidentielle en période de guerre. Il faut dire, de plus, que la législation québécoise qui a traversé ce demi-siècle a rencontré toutes sortes de conjonctures économiques et qu'elle s'est avérée utile à tout moment. La comparaison avec la situation des autres provinces montre bien que, quelle que soit la conjoncture économique, les locataires québécois ont été mieux protégés que ceux des autres provinces (un peu moins dans la période d'inflation

1. De 1986 à 1996, le nombre de causes introduites chaque année auprès de la Régie, pour fins de fixation, est inférieur à 3 % du nombre de ménages locataires, la moyenne annuelle se situant à 1,5 %.

démesurée) et que le marché du logement locatif a, en général, mieux performé au Québec. La loi québécoise n'est donc pas utile et efficace uniquement en période d'inflation.

La seconde idée reçue concerne les conséquences négatives appréhendées du contrôle des loyers sur le marché du logement locatif. La législation québécoise fait la preuve que, si l'approche au contrôle des loyers est souple et qu'il y a prise en compte des coûts réels du propriétaire, ces effets négatifs appréhendés n'ont pas lieu. Le stock de logement s'accroît selon les besoins et la qualité des logements se maintient.

La troisième idée reçue est liée au fait que le nombre de cas amenés devant la Régie (pour la plupart des années) est infime par rapport au nombre de locataires et que, par conséquent, son influence est limitée. Or, je crois qu'il n'en est rien au vu des résultats obtenus durant cette période. En fait, le rôle de la Régie, surtout depuis la reconnaissance législative de certains des droits des locataires, peut s'assimiler à celui d'un officier de la loi. Par conséquent, comme tel, sa seule présence garantit que, dans la plupart des cas, la loi va être observée. Dans sa façon de fonctionner, nous l'avons vu, elle laisse le soin aux parties de s'entendre sur un montant d'augmentation acceptable pour les deux. Sa seule présence assure donc que, dans la plupart des cas, un terrain d'entente est trouvé par les parties elles-mêmes.

Bibliographie

Audain, Michel, et Chris Bradshaw, *Les droits du locataire au Canada*, Le Conseil canadien de Développement social, Ottawa, 1971.

Clayton Research Associates Limited, *Rental Housing in Canada under Rent Control and Decontrol Scenarios 1985-1991*, Canadian Home Builders' Association, 1984.

Dansereau, F. *et alii*, *L'état du parc de logements locatifs de Montréal*, Rapport d'étude INRS, pour le compte de la Ville de Montréal, de la Société d'habitation du Québec et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, octobre 1991.

Des Rosiers, F., *La qualité du parc locatif au Québec et la méthode de fixation des loyers : une approche alternative*, Université Laval, Corporation des propriétaires immobiliers du Québec, 1995.

Hamilton, S. W. and D. Baxter, *Landlords and Tenants in Danger -Rent Control in Canada*, Faculty of Commerce and Business Administration of University of British Columbia, The Research and Development Fund, Appraisal Institute of Canada, 1975.

Julien, P.A., et J.C. Thibodeau, *Étude de l'impact des nouvelles technologies de production sur l'économie du Québec*, Presses de l'Université du Québec, 1991.

Keating, D. W., M.B. Teitz, et A. Skaburskis, *Rent Control Regulation and the Rental Housing Market*, Center for Urban Policy Research, Rutgers, State University of New Jersey, 1998.

Meunier, Michel, *Proposition pour une réforme*, Miméo, Direction de la planification et de la recherche, Régie du logement, 1991, 1992, 1994.

Montmarquette, C., *Régie du logement et méthode de fixation des loyers*, Université de Montréal, avril 1995.

Patterson, J., et K. Watson, *Rent Stabilizatio, A Review of Current Policies in Canada*, The Canadian Council on Social Development, 1976.

Richmond, Jerry, et Carolyn Stobo, *Residential Rent Regulation in Canada : past and present*, Current issue paper 171, Ontario Legislative Library, 1996.

Annexe 1 : Historique des lois

Résumé de l'évolution de la législation en matière de contrôle des loyers : Québec

En 1951, au moment où le gouvernement fédéral se retire du contrôle des loyers, la législature provinciale du Québec adopte, dès cette année là, la Loi concernant la réglementation des loyers. Cette loi est prévue pour une durée de deux ans. Mais elle est rapidement modifiée dès 1951. Elle devient alors la Loi pour favoriser la conciliation entre propriétaires et locataires. Comme son nom l'indique, c'est une loi de conciliation. Le gouvernement n'intervient que lorsque, au renouvellement du bail, les parties ne réussissent pas à s'entendre sur la valeur du loyer et qu'une des parties porte plainte. Seules les municipalités qui ont le statut de cités de villes peuvent se prévaloir de la loi mais elles n'y sont pas obligées. Dans les municipalités participantes, un administrateur de la loi est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil. Celui-ci a comme principal outil, pour déterminer les loyers litigieux, certaines balises fixées par la Commission des loyers au niveau provincial. Cette loi s'applique initialement uniquement aux logements construits avant l'établissement de la loi et dont le loyer est inférieur à 100 $ (125 $ pour Montréal). Cette loi doit être approuvée chaque année par l'Assemblée nationale.

En 1962, la loi est amendée, elle s'appliquera maintenant aux logements construits avant 1962 et dont le loyer est inférieur à 125 $.

En 1966, à l'approche de l'Exposition universelle de Montréal, la loi est de nouveau amendée, elle s'applique à tous les logements construits avant 1966 et dont le loyer est inférieur à un certain montant déterminé localement. De plus, tous les logements de la grande région de Montréal sont soumis au contrôle.

1973 marque une date importante dans l'évolution de la législation sur la location de logements au Québec. Après quelques tergiversations concernant la réforme du droit en cette matière, on passe une loi intérimaire afin d'empêcher les hausses abusives de loyers. De plus, la Loi sur la conciliation est reportée ; cette fois, elle touche tous les logements. La Commission de loyers se voit doter d'un service technique chargé, entre autres, de faire des études concernant le contrôle des loyers. La loi prévoit aussi des réductions possibles de loyer lorsque le logement est mal entretenu par le propriétaire. On édicte le principe que le locataire doit être protégé dans les lieux. Il ne peut être évincé que pour certaines causes spécifiées dans la loi.

En 1975, les immeubles de moins de cinq ans sont soustraits de la loi. De plus, on amende la loi pour permettre des hausses de loyers en relation avec les hausses de taxes foncières, l'amélioration des services fournis par le propriétaire et les hausses d'assurances. Ces ajustements au loyer ne peuvent intervenir qu'après douze mois d'un premier bail et pour des périodes de douze mois par la suite. Le locataire peut contester la hausse de loyer. L'administrateur (Commission des loyers) a tous les pouvoirs pour trancher ces litiges ; il a la capacité de tenir compte des circonstances particulières à chaque cas. Les logements propriétés de l'État ne sont pas soumis à la loi.

En 1977, la loi est rendue permanente.

En 1979, une partie de cette loi et certains articles de la loi de conciliation sont intégrés au Code civil. De plus, on crée un nouveau tribunal, la Régie du logement. Les autres dispositions de la loi ne sont pas modifiées. Chaque année, la Régie du logement établit l'éventail des taux acceptables de hausse des éléments entrant dans le calcul du loyer. Ces taux concernent les revenus bruts du propriétaire, les hausses des taxes, les frais d'entretien et de gestion et le rendement sur l'investissement. La Régie du logement procède au cas par cas, elle entend les plaintes.

En 1987, on lève le moratoire sur la conversion en copropriété et, surtout, on protège mieux le locataire contre le harcèlement, la reprise de possession ou l'évacuation non justifiée pour l'exécution de travaux.

Depuis, la loi québécoise n'aurait pas subi de modification notable jusqu'en 1996.

Tableau A : Synthèse de la législation sur le contrôle des loyers au Québec 1950-1996

Année	Univers locatif	Taux fixé	Raisons de dépassement	Particularités
Fin 1951 Nouvelle loi : Loi favorisant la conciliation entre les propriétaire et les locataires	Municipalités avec statut de cités et villes peuvent adhérer sans être obligées. Aux logements construits avant 1951 et loyer inférieur à 100 $ (125 $ à Montréal)	Aucun Cas par cas Sur plainte Administrateur local arbitre et fixe le loyer, balises par la Commission des loyers au niveau provincial	Aucune	Cette loi doit être approuvée chaque année par l'Assemblée nationale.
1962 Amendée	Logements construits avant décembre 1962 et loyer inférieur à 125 $	Aucun changement	Aucun changement	Aucun changement
1966 Amendée	Construits avant 1966, loyer inférieur à un montant fixé localement, tous logements de la région de Montréal soumis au contrôle	Aucun changement	Aucun changement	Aucun changement
1973 Loi de conciliation et nouvelle loi intérimaire empêchant les hausses abusives		Aucun, réduction du loyer lorsque mal entretenu, le locataire est protégé dans les lieux		Création d'un service technique à la Commission des loyers. À ce jour, 70 municipalités adhèrent à la loi
1975	Les logements de moins de cinq ans et les logements propriétés de l'État non soumis à la loi	Aucun, les hausses peuvent tenir compte des hausses de taxes et d'assurances et de l'amélioration des services		Les hausses de loyer ne peuvent intervenir qu'après 12 mois d'un premier bail
1977				La loi est rendue permanente
1979		Les hausses tiennent compte du revenu brut, des hausses de taxes et d'assurances, des frais de gestion et du rendement sur investissement		Une partie importante de la loi est intégrée au Code civil, on crée la Régie du logement
1987				Levée du moratoire - copropriété, plus Code civil

Résumé de l'évolution de la législation en matière de contrôle des loyers : Ontario

Au moment où le gouvernement fédéral se retire du champ du contrôle des loyers, l'Ontario, dans sa Loi sur la réglementation de la location, adopte, en ce qui concerne le loyer locatif, des principes et des modalités similaires à ceux qui sont contenus dans la loi fédérale. Quels étaient ces principes et ces modalités au début des années 1950 ?

Durant la période de guerre, les prix de tous les logements locatifs furent gelés d'abord au niveau de janvier 1940 pour les logements de 15 grandes villes à travers le Canada, puis, par la suite, au niveau d'octobre 1941, pour toutes les autres villes. De 1945 à 1950, le gouvernement fédéral relâche ces mesures en permettant des augmentations importantes : 10 % en 1947 pour un bail de 2 ans, les nouveaux logements ne sont plus sous contrôle , en 1948, 10 % pour les loyers construits avant 1944. En 1949, on accepte le loyer négocié par un nouveau locataire, on permet une hausse de 5 % des loyers pour les logements construits avant 1948. Pour tous les autres logements locatifs, on accepte une hausse de 10 % si le logement est non chauffé et de 15 % s'il est chauffé. Donc, au moment du retour de ce champ d'application aux provinces, ce sont ces dernières modalités qui sont adoptées temporairement (1951, 1952) par l'Ontario.

En 1953, le gouvernement ontarien transmet rapidement cette nouvelle responsabilité aux municipalités. Celles-ci pourront adapter, amender, même annuler les dispositions existantes. En 1954, toutes ces dispositions sont abrogées. Il semble, de toute façon, que, durant ces deux années passées, aucune des 205 municipalités visées n'a appliqué de quelque façon que ce soit l'une ou l'autre des dispositions dont elles auraient pu prendre charge. Par la suite, jusqu'en 1975, les lois qui ont suivi concernant les relations locataires propriétaires ne contenaient aucune disposition touchant le contrôle ou une forme quelconque de régulation des loyers.

En 1975, au moment où le gouvernement fédéral légifère sur un contrôle général des prix et des salaires, l'Ontario, comme la plupart des autres provinces, réintroduit le contrôle des loyers, le Residential Premisses Rent Review Act. Le contrôle s'applique aux logements construits avant 1976. Il exclut les logements subventionnés publics et les logements coopératifs. Le taux d'augmentation fixe permis et automatique est de 8 % pour 1975-1976 et pour 1977-1978. Par contre, le propriétaire pouvait demander une hausse supplémentaire de loyer afin que celui-ci reflète mieux les hausses de frais d'entretien et les coûts en capital. De plus, cette loi précisait le rôle et les pouvoirs du Rent Review Officer et on y prévoyait la création d'un bureau d'appel des plaintes, le Rent Review Board.

En 1979, on passe une nouvelle loi, le Residential Tenancies Act, qui s'applique à tous les logements locatifs sauf aux nouveaux logements, c'est-à-dire les logements qui n'étaient pas occupés comme logements locatifs avant 1976, et les logements locatifs luxueux (750 $ par mois et plus). Cette loi prévoit un taux d'augmentation des loyers de 6 %. Ce taux restera en vigueur jusqu'en 1985. La loi prévoyait des possibilités de hausses supplémentaires pour tenir compte de coûts d'exploitation, de financement ou de capital supérieurs et pour tenir compte aussi des améliorations apportées au logement. Par ailleurs, la loi prévoyait des baisses possibles de loyer dans le cas où l'entretien régulier n'aurait pas été fait. Cette loi créait aussi une commission du logement résidentiel, la Residential Tenacies Commission pour administrer cette nouvelle loi.

En 1982, une nouvelle loi, le Residential Complexes Financing Cost Restrain Act, veut favoriser l'étalement des coûts plus élevés de financement dans le cas d'une maison nouvellement revendue. Avant cette loi, les coûts supplémentaires (par rapport aux coûts qu'avait dû assumer le propriétaire précédent) d'acquisition, au moment de l'achat d'une maison à logements locatifs déjà existante, pouvaient être refilés directement dans le loyer. Ainsi, le nouveau propriétaire pouvait commencer à récupérer intégralement, dès la prise de possession, ses frais de financement. Or, une telle façon de faire, dans les périodes de taux d'intérêt particulièrement élevés, occasionnait subitement des augmentations considérables de loyers mensuels. Cette nouvelle loi vient corriger cette situation. Elle ne permet plus, au nouveau propriétaire, qu'une augmentation maximale de 5 % par année à ce titre et pour au plus une période de cinq ans. Le terme « augmentation maximale de 5 % » se réfère au fait que la Commission, lors de la demande du propriétaire, établissait par ses propres calculs le pourcentage de hausse requis qui permettrait la récupération exacte « break even

point » de ce coût supplémentaire et elle appliquait le moindre de ces deux pourcentages, soit le pourcentage calculé, soit le 5 %. Cette loi fut abrogée en 1984.

En 1986, une nouvelle loi, le Residential Rent Regulation Act, est adoptée. Elle inclut les nouveaux bâtiments, c'est-à-dire ceux qui sont construits après 1976. Elle permet que l'on puisse tenir compte du « rendement du marché » pour fixer le loyer de ces nouveaux logements. Par ailleurs, en ce qui concerne les anciens logements, cette nouvelle loi considère qu'à cause des lois précédentes ceux-ci ont été privés de possibilités de hausses substantielles qu'on aurait dû leur accorder. La Commission leur permet donc certaines hausses de rattrapage. De plus, cette nouvelle loi ne présente plus un taux unique d'augmentation des loyers. Une nouvelle formule de calcul mise de l'avant tient compte de l'inflation et permet des hausses supérieures pour refléter les frais d'exploitation, de capital et de financement. On établit des standards d'entretien et on évalue les hausses de loyers en fonction de ces standards. C'est aussi en 1986 que l'on a créé le Registre des logements et des loyers. On obligeait tous les propriétaires de maisons à logements locatifs de plus de six logements à s'enregistrer. Le loyer maximal légal y était inscrit pour chaque logement. Une autre loi, entrée en vigueur en 1986, le Rental Housing Protection Act, obligeait les propriétaires de maisons à logements de plus de quatre unités à obtenir l'autorisation des municipalités pour convertir, démolir ou même rénover leurs maisons (rénovation nécessitant de vider la maison de ses locataires). La conversion en copropriété devenait aussi réglementée.

En 1992, une nouvelle loi, la Residential Tenacies Act, fut adoptée. Elle couvre tous les logements sauf ceux qui sont construits après 1991 (elle exclut aussi les logements publics, les logements sans but lucratif et les logements coopératifs). Les nouveaux logements sont dispensés de contrôle pour une période de 5 ans. Cette nouvelle loi permet des augmentations de loyer, quand elles sont notifiées aux locataires dans des délais appropriés et que ces augmentations sont conformes au taux de base maximal déterminé par la Commission. Ce taux tient compte du taux d'inflation et des coûts moyens d'exploitation (en 1996, le taux de base retenu était de 2,8 %). Cette loi prévoit que des augmentations supplémentaires, allant jusqu'à 3 % de plus, peuvent être accordées si le propriétaire peut démontrer qu'il encourt des coûts d'exploitation ou de capital extraordinaires. La loi prévoit aussi qu'il peut y avoir des baisses de loyer si les frais d'exploitation ont diminué ou encore si l'entretien régulier n'a pas été effectué ou si les services prévus ont été réduits. Le Registre des logements et des loyers est maintenu. C'est à partir de ce registre que l'on calcule le « loyer maximal » de chaque logement locatif et le « taux maximal » de hausse qui peut être demandé.

En 1994, sous la loi Residents' Right Act, les dispositions précédentes s'appliquent aussi à la partie des frais mensuels qui sont exigés des résidants des *care homes* privées (résidences ou complexes pour personnes âgées ou personnes retraitées et les maisons de chambres).

En 1998, on adopte une nouvelle loi, le Tenant Protection Act. Cette loi abolit le Registre des logements et des loyers et n'impose plus un taux maximal de hausse. Elle crée l'Ontario Rental Housing Tribunal qui a comme principale fonction d'entendre les plaintes des locataires ou des propriétaires lorsque ceux-ci n'ont pas réussi à s'entendre. Cette loi s'applique à tous les logements sauf ceux dont le propriétaire partage la cuisine ou la salle de bain avec le locataire, les motels et les chambres d'hôtel, les logements publics et les logements coopératifs. Elle permet des hausses de loyers qui sont conformes au taux dit « légal ». Ce taux est celui qui est calculé à partir des taux publiés chaque année par le Tribunal pour les éléments de coûts entrant dans le calcul du loyer. Ce taux ne peut être dépassé que si le propriétaire a effectué des dépenses d'immobilisations profitables au locataire ou s'il y a augmentation des services offerts. Le maximum de dépassement est de 4 %. Au moment où le logement devient vacant, le propriétaire n'est pas tenu de considérer le niveau de loyer payé par le locataire précédent. Le nouveau loyer est établi par négociation entre le propriétaire et le nouveau locataire et ce loyer ne peut être contesté ultérieurement par le nouveau locataire. La loi introduit le droit au « maintien dans les lieux » du locataire. Ce droit identifie les raisons qui permettent l'éviction du locataire.

Tableau B : Synthèse de la législation sur le contrôle des loyers en Ontario 1950-1998

Année	Univers locatif	Taux fixé	Raisons de dépassement	Particularités
1951-1953	205 municipalités	Aucun	Aucun	Du fédéral aux municipalités
1953-1975	Rien	Aucun	Aucun	Aucun
1975 Residential Rent Review Act	Logements construits avant 1976 (exclut le logement subventionné public, les coops)	8 % automatique	Revenu de location, coûts d'exploitation, de financement, en capital	On peut faire appel : Rent Review Officer et Residential Premises Rent Review Board
1979 Residential Tenancies Act	Exclut les logements non occupés avant 1976 et les logements luxueux (750 $ par mois)	6 % automatique et demeure à ce niveau jusqu'en 1985	*Idem* plus améliorations ou détériorations	*Idem*
1982 Financial Cost Restrain Act			Oblige à l'étalement du coût supplémentaire de financement lors d'un rachat	Taux d'intérêt hypothécaires très élevés
1986 Residential Rent Regulation Act	En plus des constructions d'avant 1976, inclut les constructions d'après 1976	Nouvelle formule de calcul d'un indice de hausse standard	Constructions avant 1976, pour rattraper les trop faibles hausses ; constructions après 1976 une première période pour refléter le marché	On crée un bureau d'audience pour la révision des loyers ; un bureau des standards des loyers locatifs ; un registre des logements et des loyers
1992 Rent Control Act	Toutes constructions d'avant 1991, sauf les exceptions standards, les nouvelles constructions exemptées pour 5 ans	2,8 %	3 % de plus maximum, pour hausse de coûts d'exploitation exceptionnelle	Loyer de base dit « loyer maximum » au Registre et taux de hausse dit « taux maximum »
1994 Residents' Right Act	Inclut les *care homes* privées			
1998 Tenant Protection Act	Tous les logements locatifs sauf les logements partagés avec le locateur, les motels et les hôtels ; le logement devenant vacant échappe temporairement au contrôle	Taux légal dont le calcul est basé sur les taux publiés par le Tribunal concernant les éléments de coûts	4 % de plus que le taux légal, justifié par des dépenses d'immobilisations profitables au locataire ou par de nouveaux services	Crée l'Ontario Rental Housing Tribunal ; on laisse les parties négocier ; le Tribunal entend les plaintes lorsqu'il y a mésentente

Résumé de l'évolution de la législation en matière de contrôle des loyers : Colombie-Britannique

En 1951, au moment où le gouvernement fédéral se retire de ce domaine, la Colombie-Britannique décide de maintenir les dispositions de la loi fédérale. Cependant, la nouvelle loi considère que le contrôle du loyer ne s'applique plus quand le locataire quitte le logement. Par ailleurs, il est interdit aux propriétaires de procéder à l'éviction du locataire. Dans un tel cas, le contrôle du loyer est maintenu.

En 1954, cette loi est abolie et est remplacée par une nouvelle loi, le Landlord and Tenant Act, qui donne autorité aux villes de maintenir, d'amender ou de révoquer la réglementation sur la location d'appartements. Cette loi permet aux villes de se doter d'une administration pour surveiller la location de logements incluant la possibilité de fixer le loyer quand les parties ne réussissent pas à s'entendre. Le document consulté[1] dit que, jusqu'en 1970, deux villes seulement s'étaient prévalues des dispositions de cette loi. Il s'agit de deux villes du Grand Vancouver, la ville de Vancouver comme telle et la ville de Surrey.

En 1970, cette loi est amendée afin d'empêcher les augmentations de loyer pour des périodes de moins de douze mois.

En 1973, on amende de nouveau la loi, cette fois pour lier l'amendement de 1970 non pas au locataire mais au logement.

En 1974-1975, à la suite de la décision du gouvernement fédéral de mettre de l'avant une politique de gel des prix et des salaires, la Colombie-Britannique édicte une nouvelle loi qui se veut « intérimaire », le Residential Premises Interim Rent Stabilization Act. Cette nouvelle loi abolit les bureaux municipaux, donc centralise l'administration de la loi. Elle touche tous les logements et fixe les augmentations de loyers à 8 %. La façon la plus certaine de contourner la loi était de procéder à la conversion en « copropriété » ; le gouvernement autorise donc les municipalité à contrôler ces conversions.

En octobre 1974, la loi intérimaire est abolie ; elle est remplacée par une nouvelle loi, le Landlord and Tenant Act. Cette loi donne beaucoup plus de pouvoir aux locataires :

- le propriétaire ne peut plus mettre fin au bail pour non-paiement de loyer ;
- le locataire peut contester toute augmentation de loyer si le propriétaire ne fournit pas tous les services prévus au bail ;
- l'éviction d'un locataire ne peut se faire que pour des raisons bien établies par la loi ;
- lors de la fin d'un bail, le propriétaire doit relouer rapidement son logement.

La nouvelle loi crée un chargé de pouvoir pour surveiller l'application de la loi, le Rentalman. Celui-ci est nommé pour cinq ans et a le pouvoir d'enquêter :

- sur les droits du propriétaire d'occuper un logement déjà loué ;
- sur les causes d'éviction ;
- sur les demandes de dépôt en garantie ;
- il peut recevoir le loyer du locataire lorsqu'il est démontré que le propriétaire ne donne pas les services prévus au bail ;
- il peut entrer dans un logement et peut exiger de voir les livres comptables du propriétaire.

Par ailleurs, la loi crée aussi, uniquement pour le contrôle des loyers, la Rent Review Commission. Celle-ci, compte tenu de la difficulté d'établir une formule pour fixer les hausses de loyers, s'empresse de mettre sur pied un groupe de travail chargé principalement de déterminer la bonne façon de calculer les hausses de loyers justes et équitables. Ce groupe est dirigé par le professeur J.G. Cragg. Après le rapport Cragg, la nouvelle loi prévoit, pour 1975, que le taux maximal d'augmentation des loyers sera de 10,6 %.

---

1. Hamilton, S.W. et D. Baxter, pages 21 et 22.

Sont exemptés de la loi les logements :

- où le nombre de personnes permanentes augmente par rapport au nombre qui y était au moment de la signature du bail,
- lorsqu'il s'agit d'un duplex dont l'un des logements est occupé par le propriétaire,
- dont le loyer est de plus de 500 $,
- propriétés du gouvernement,
- lorsque le bail est de plus de 5 ans,
- lorsque des travaux importants de rénovation sont faits dans le logement ; dans ce cas, le propriétaire peut exiger une augmentation qui équivaut à 12 % du coût des rénovations en plus du 10,6 %,
- enfin, les nouveaux logements sont exemptés pour cinq ans à partir de la date de leur mise en location.

En 1977, le taux d'augmentation est ramené à 7 %.

En 1978, tous les logements dont le loyer est supérieur à 400 $ sont exemptés du contrôle.

En 1979, les logements de une ou deux chambres, de plus de 300 $, sont exemptés du contrôle.

De 1980 à 1982, le taux maximal est relevé à 10 %.

En 1983, les contrôles sont abolis.

En 1993, on réactive un mécanisme d'appel pour les cas de hausses de loyers abusives. Ce mécanisme suppose trois étapes de conciliation : clarification, réconciliation et arbitrage. Il ne prévoit pas de taux maximal mais s'appuie sur une méthode qui permet de déterminer des hausses raisonnables qui tiennent compte des frais d'exploitation, des revenus nets du propriétaire et des coûts en capital. Un arbitre est nommé pour entendre les cas litigieux ; il a 90 jours pour régler le litige.

Tableau C : Synthèse de la législation sur le contrôle des loyers en Colombie-Britannique 1950-1996

Année	Univers locatif	Taux fixé	Raisons de dépassement	Particularités
1951	Tous les logements ; au départ du locataire, le contrôle tombe, mais le propriétaire ne peut procéder à l'éviction	Gel		
1954 Landlord and Tenant Act	Les villes peuvent maintenir, amender ou révoquer les dispositions de la loi			De 1954 à 1970, deux villes seulement auraient adhéré : Vancouver et Surrey
1970 amendée				Empêcher les augmentations pour une période de moins de 12 mois
Avril 1974 Residential Premises Interim Rent Stabilization Act	Tous les logements	8 %		Recentralise la loi, autorise les municipalités à contrôler la conversion en copropriété
Octobre 1974 nouvelle loi : Landlord and Tenant Act (suite à la loi fédérale sur le contrôle des prix et des salaires)	Exclut : nouveaux logements (5 ans), duplex avec propriétaire occupant, logements de l'État, logements de plus de 500 $, baux de plus de 5 ans	10,6 %	Lorsque plus de personnes dans le logement qu'à la location, rénovation importante (12 % des coûts en plus du 10,6 %)	Le comité Cragg étudie différents scénarios de formule de calcul des hausses équitables
1977		7 %		
1978 Amendée	Exclut les logements de plus de 400 $			
1979 Amendée	Exclut les logements de plus de 300 $			
1980-1982		10 %		
1983	Abolition des contrôles			
1993 Nouveau mécanisme	Tous les logements	Aucun	Les hausses raisonnables tiennent compte des frais d'exploitation, des revenus nets, des coûts en capital	Mécanisme d'appel, arbitre entend les cas litigieux et rend sa décision dans les 90 jours

Annexe 2 : Statistiques de base

Tableau I : Évolution annuelle de quelques indices* socio-économiques canadiens 1950-1999

Années	P.I.B. %	I.P.C. %	T.C. %	Po** %	Années	P.I.B. %	I.P.C. %	T.C %	Po** %
1950	16,7	2,8	3,6		1975	15,2	10,9	7,1	
1951	13,4	10,1	2,4		1976	10,5	7,5	7,0	
1952	5,3	3,0	2,9		1977	10,9	7,8	8,0	
1953	3,9	-1,2	3,0	2,7	1978	14,2	9,0	8,3	1,1
1954	10,0	0,6	4,6		1979	12,5	9,2	7,5	
1955	12,2	0,0	4,4		1980	14,4	10,1	7,5	
1956	4,7	1,8	3,4		1981	5,3	12,4	7,6	
1957	3,4	2,9	4,6		1982	8,3	10,9	11,0	
1958	6,0	2,3	7,0	2,6	1983	9,3	5,8	11,9	0,6
1959	4,0	1,7	6,0		1984	8,0	4,3	11,3	
1960	3,4	1,1	7,0		1985	5,5	4,0	10,7	
1961	8,5	1,1	7,1		1986	9,0	4,1	9,6	
1962	7,4	1,1	5,9		1987	9,6	4,4	8,8	
1963	9,6	1,6	5,5	1,9	1988	7,3	4,0	7,8	1,5
1964	10,3	2,1	4,7		1989	3,3	5,0	7,5	
1965	11,9	2,0	3,9		1990	0,8	4,8	8,1	
1966	7,5	4,0	3,6		1991	2,2	5,6	10,3	
1967	9,2	3,4	4,1	1,5	1992	3,8	1,5	11,2	
1968	10,1	4,2	4,8		1993	5,9	1,8	11,4	1,4
1969	7,6	4,5	4,7		1994	5,2	0,2	10,4	
1970	9,1	3,4	5,9		1995	3,2	2,2	9,4	
1971	11,7	2,9	6,4		1996	5,4	1,6	9,6	
1972	17,3	4,8	6,3		1997	2,7	1,6	9,1	
1973	19,4	7,7	5,6	1,3	1998	6,2	0,9	8,3	
1974	12,7	10,7	5,9		1999	6,2	1,7	7,6	

* P.I.B. : Produit intérieur brut
I.P.C. : Indice des prix à la consommation
T.C. : Taux de chômage
Po : Population

** Taux de croissance annuel moyen pour l'ensemble de la période.

Tableau II : Statistiques de base sur le logement locatif au Québec, 1951-1996

Années	Population (Milliers)	Logements locatifs (Milliers)	Loyer moyen ($ courants)	Ménages privés (Milliers)	Revenu moyen* ($ courants)
1951	4 055	441,8	35	858	2 460
1961	5 259	607,4	72	1 191	3 931
1966	5 780	723,1	80	1 309	
1971	6 027	843,1	92	1 603	6 225
1976	6 234	940,2	175	1 894	
1981	6 438	1 015,4	276	2 172	22 869
1986	6 540	1 052,6	395	2 357	
1991	6 847	1 170,1	480	2 634	22 961
1996	7 334	1 220,2	506	2 822	23 188

* Pour 1951, 1961 et 1971, il s'agit du revenu moyen des soutiens de ménages locataires. Pour 1981, 1991 et 1996, il s'agit du revenu moyen des ménages locataires.

Sources : Statistique Canada, Recensements du Canada 1951-1996 ; les années 1951 et 1986 ont nécessité une compilation spéciale de la Bibliothèque de Statistique Canada.

Tableau III : Statistiques de base sur le logement locatif en Ontario, 1951-1996

Années	Population (Milliers)	Logements locatifs (Milliers)	Loyer moyen ($ courants)	Ménages privés (Milliers)	Revenu moyen* ($ courants)
1951	4 597	359,8	35	1 181	2 636
1961	6 236	483,5	67	1 640	3 971
1966	6 960	617,1	93	1 876	
1971	7 703	824,4	129	2 225	6 931
1976	8 264	958,4	205	2 634	
1981	8 625	1 090,8	327	2 969	22 553
1986	9 114	1 168,2	453	3 221	
1991	9 917	1 318,6	618	3 636	29 387
1996	11 100	1 396,1	679	3 924	27 309

* Pour 1951, 1961 et 1971, il s'agit du revenu moyen des soutiens de ménages locataires. Pour 1981, 1991 et 1996, il s'agit du revenu moyen des ménages locataires.

Sources : Statistique Canada, Recensements du Canada 1951-1996 ; les années 1951 et 1986 ont nécessité une compilation spéciale de la Bibliothèque de Statistique Canada.

Tableau IV : Statistiques de base sur le logement locatif en Colombie-Britannique, 1951-1996

Années	Population (Milliers)	Logements locatifs (Milliers)	Loyer moyen ($ courants)	Ménages privés (Milliers)	Revenu moyen* ($ courants)
1951	1 165	102,6	35	338	2 489
1961	1 629	133,4	78	459	4 601
1966	1 873	183,8	85	543	
1971	2 184	244,8	120	667	6 621
1976	2 466	287,7	211	828	
1981	2 744	355,2	376	997	23 042
1986	2 889	398,4	460	1 087	
1991	3 212	447,1	605	1 244	26 941
1996	3 766	492,2	704	1 425	26 295

* Pour 1951, 1961 et 1971, il s'agit du revenu moyen des soutiens de ménages locataires. Pour 1981, 1991 et 1996, il s'agit du revenu moyen des ménages locataires.

Sources : Statistique Canada, Recensements du Canada 1951-1996 ; les années 1951 et 1986 ont nécessité une compilation spéciale de la Bibliothèque de Statistique Canada.

Tableau V : Pourcentage de logements locatifs nécessitant des travaux importants*, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, 1961-1996 (%)

Années	Québec	Ontario	Colombie-Britannique
1961	4,3	6,9	8.4
1981	8,0	7,1	6.8
1991	7,7	10,2	8.7
1996	7,6	10,5	9,2

* Le nombre de logements locatifs nécessitant des travaux importants est indiqué dans chacun des recensements décennaux, sauf pour 1951 et 1971.

Sources : Statistique Canada, Recensements du Canada 1951-1996.

Tableau VI : Taux d'inoccupation dans trois régions métropolitaines, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, 1966-1996 (%)

Années	Montréal	Toronto	Vancouver
1966	4,5	1,0	1,5
1971	7,2	3,0	4,1
1976	1,3	1,2	0,7
1981	1,9	0,3	0,1
1986	1,8	0,1	0,9
1991	7,8	1,7	2,2
1996	6,3	1,2	1,1

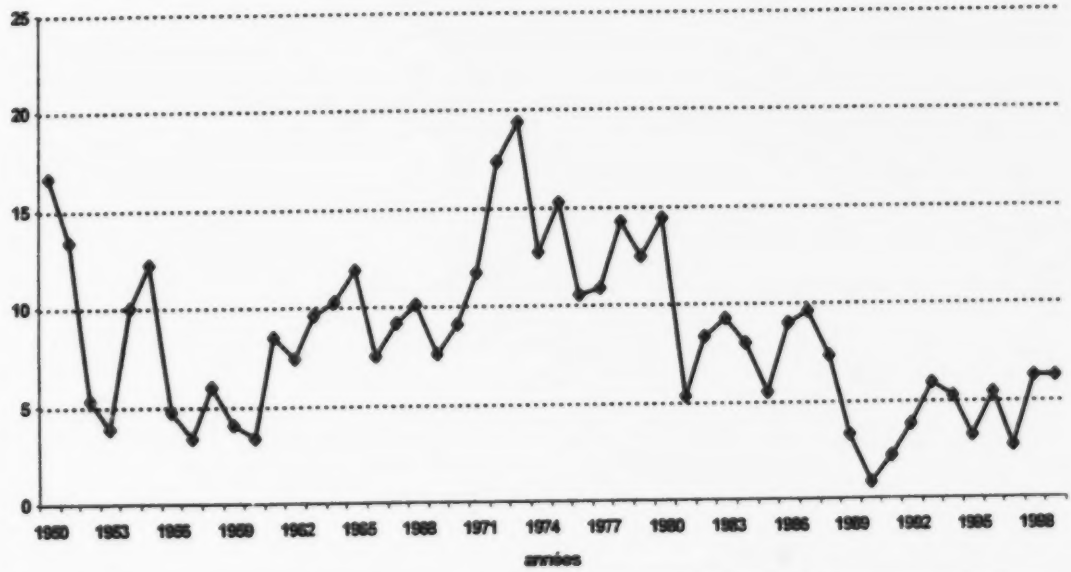
Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Statistiques du logement au Canada*, 1961-1996.

Tableau VII : Ratio du nombre de ménages locataires par rapport au nombre de ménages totaux, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, 1951-1996 (%)

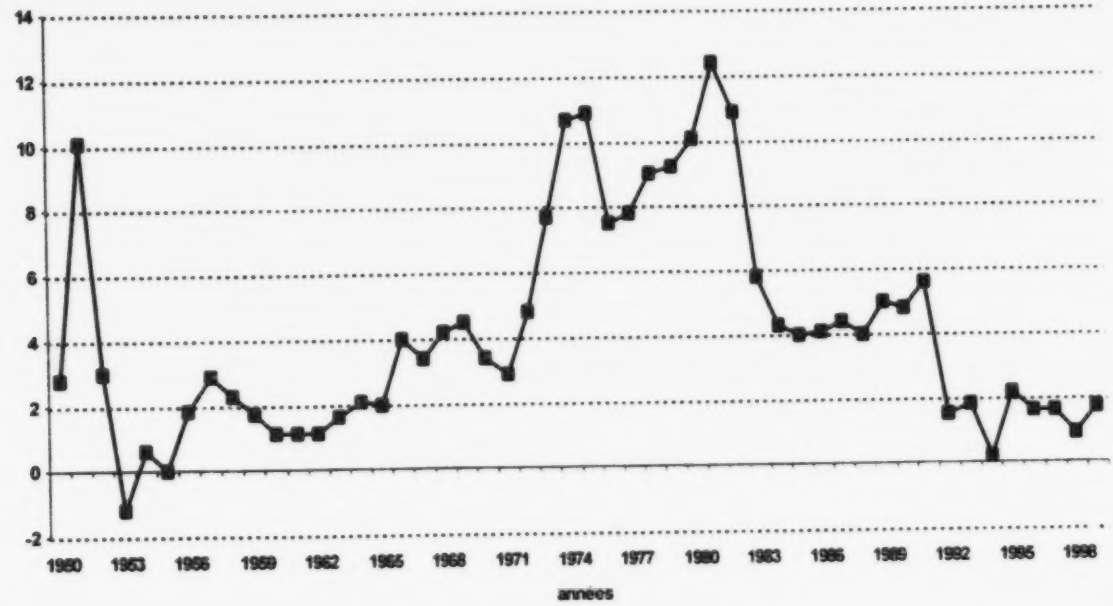
Années	Québec	Ontario	Colombie-Britannique
1951	51,0	30,0	30.5
1961	51.0	29.0	29.0
1966	55.0	33.0	34.0
1971	52.0	37.0	37.0
1976	50.0	36.0	35.0
1981	46,7	36,7	35.6
1986	44.6	36.0	36.6
1991	44,0	36,0	35.8
1996	43,0	35,5	34,0

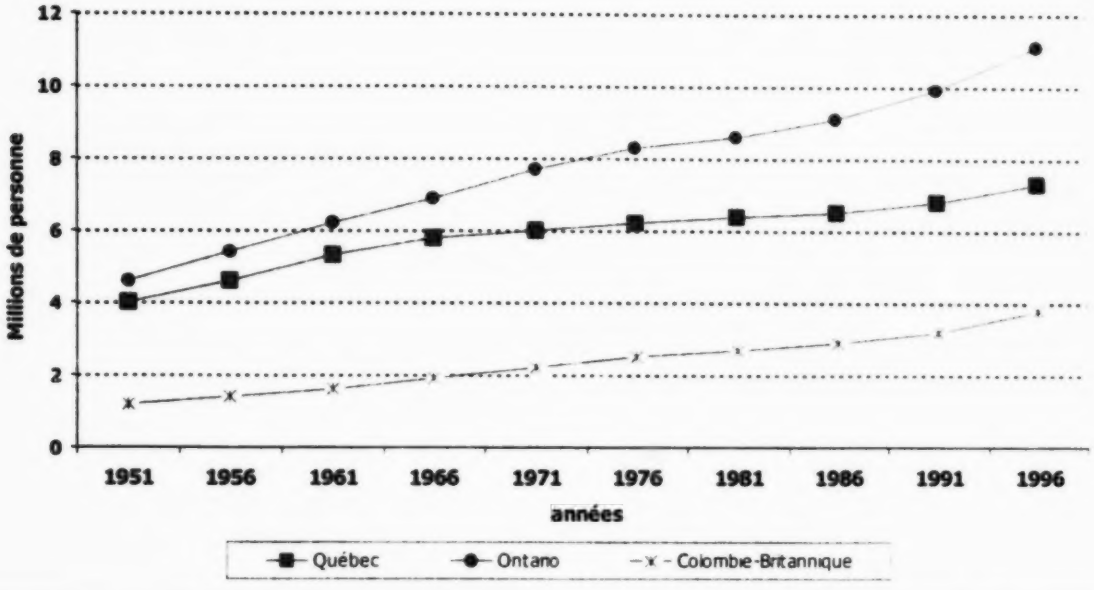
Sources : Statistique Canada, Recensements du Canada 1951-1996, sauf 1956.

Graphique 1
Croissance annuelle du produit intérieur brut canadien entre 1950 et 1999 (%)



Graphique 2
Variation annuelle de l'indice des prix à la consommation canadien entre 1950 et 1999 (%)



Graphique 3
Moyenne annuelle du taux de chômage canadien entre 1950 et 1999 (%)

Graphique 4
Évolution de la population dans trois provinces canadiennes entre 1951 et 1996